

El principio democrático en el Derecho de la Unión Europea

Autor:

Antonio Díaz Narváez

Director:

Prf. Dr. Carlos Javier Moreiro González.

DEPARTAMENTO

Derecho Internacional Público, Eclesiástico y Filosofía del Derecho.

Getafe, 1 de septiembre de 2015.

ÍNDICE.

ABSTRACT.....	6
INTRODUCCIÓN.....	16
CAPÍTULO I. LA PROGRESIVA INCLUSIÓN Y EL DESARROLLO DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN EL DERECHO ORIGINARIO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	23
I.1 INTRODUCCIÓN.....	23
I.2 ETAPAS EN LA PROGRESIVA INCLUSIÓN Y EL DESARROLLO DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN EL DERECHO ORIGINARIO DE LA UNIÓN EUROPEA.	27
I.2.1 Primera etapa: Desde el nacimiento de las Comunidades hasta 1979.....	28
I.2.2 Segunda etapa: Desde 1979 hasta la aprobación del Tratado de Maastricht (1992). 35	
I.2.3 Tercera etapa: El Tratado de Maastricht, el auge del debate en torno al déficit democrático, los Tratados de Ámsterdam y Niza. (1992-2001).....	62
I.2.4 Cuarta etapa: Del fallido Tratado constitucional al Tratado de Lisboa.....	98
CAPÍTULO II. EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL DE LA UNIÓN.	100
II.1 EL PRINCIO DEMOCRÁTICO EN EL MARCO DE LA DOCTRINA DE LOS PRINCIPIOS (<i>EUROPÄISCHE PRINZIPIENLEHRE</i>).	100
II.1.1 Aproximación a la noción de principio democrático en el marco de los Tratados constitutivos y modificativos de la Unión Europea.....	100
II.1.2 La doctrina europea de los principios.	104
II.1.3 El carácter constitucional de los principios.	108
II.1.4 Funciones de una doctrina europea de los principios.	112
II.2 LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA.	117
II.2.1 Identificación de los principios constitucionales fundamentales de la Unión Europea.	117
II.2.2 Alcance normativo de los principios constitucionales fundamentales de la Unión Europea.	123
II.2.3 ¿Principios fundamentales o valores fundamentales? El enfoque de Robert Alexy.	137
II.2.4 Los principios constitucionales fundamentales de la UE y los principios generales del Derecho de la Unión Europea.	147
II.2.5 Los principios constitucionales fundamentales de la UE como metanormas. Debate en torno a su inderogabilidad.	157
II.3. RECAPITULACIÓN. EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO: PRINCIPIO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL DE LA UNIÓN.....	163

CAPÍTULO III: EL RESPETO DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO POR LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA: LOS ARTÍCULOS 49 Y 7 TUE.....	165
III.1 INTRODUCCIÓN.	165
III.2. EL RESPETO DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO COMO CONDICIÓN NECESARIA PARA LA ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA.....	167
III.2.1. El respeto del principio democrático como requisito de adhesión a la Unión Europea. De condición no escrita a norma de Derecho originario.	167
III.2.2. El procedimiento de adhesión de nuevos Estados y el principio democrático.....	178
III.3 EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN CASO DE VIOLACIÓN O RIESGO CLARO DE VIOLACIÓN GRAVE DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO POR PARTE DE LOS ESTADOS MIEMBROS. (EL ARTÍCULO 7 TUE).	192
III.3.1 Introducción.	192
III.3.2 La incorporación del artículo 7 TUE en el Derecho originario.....	194
III.3.3 Aspectos destacados del procedimiento sancionador por violación de los valores de la Unión Europea.Artículo 7.2.TUE.....	200
III.3.4 Aspectos destacados del procedimiento de prevención por violación de los valores de la Unión Europea. Artículo 7.1. TUE.	205
III.3.5 Consideraciones finales: Los procedimientos del artículo 7 TUE y el principio democrático.	210
CAPÍTULO IV: EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA. (I)	218
IV.1. INTRODUCCIÓN: LA DOBLE LEGITIMIDAD DE LA UNIÓN.	218
IV.2. EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO DE LA UNIÓN, EL DILEMA DE LA DEMOCRACIA SUPRANACIONAL.....	221
IV.2.1. Introducción.	221
IV.2.2. Desarrollo del concepto de déficit democrático de la Unión Europea en el ámbito jurídico, institucional y doctrinal. Evaluación crítica del mismo.	223
IV.2.3. El dilema de la democracia supranacional.....	247
IV.3. EL DESARROLLO EN EL DERECHO ORIGINARIO DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA: DEL FALLIDO TRATADO CONSTITUCIONAL AL TRATADO DE LISBOA.	253
CAPÍTULO V: EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA. (II)CONSIDERACIONES PREVIAS AL ANÁLISIS DEL TÍTULO II DEL TUE.	285
V.1 INTRODUCCIÓN.....	285
V.2 <i>DEMOS</i> Y <i>KRATOS</i> EN LA UNIÓN EUROPEA: EL <i>DEMOS</i>	287
V.2.1 ¿Existe un <i>demos</i> europeo?	287
V.2.2 Hacia una noción de <i>demos</i> alejada de postulados étnico-identitarios. De Ortega y Gasset a Habermas.....	295

V.2.3 Recapitulación.....	311
V.2.4Propuestas de acción.	314
V.3 <i>DEMOS Y KRATOS</i> EN LA UNIÓN EUROPEA: EL <i>KRATOS</i>	320
V.3.1El poder limitado y organizado: Del Estado de Derecho a la Unión Europea como Unión de Derecho.	323
V.3.2 El poder legítimo. La democracia representativa, la democracia participativa: su vertebración en la Unión Europea.	332
V.4 RECAPITULACIÓN.	340
CAPÍTULO VI: EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA. (III) EL TÍTULO II DEL TUE: DISPOSICIONES SOBRE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS.	343
VI.1 INTRODUCCIÓN.....	343
VI.2 EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DEMOCRÁTICA: ARTÍCULO 9 TUE.	346
VI.3 EL PRINCIPIO DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: ARTÍCULO 10 TUE.	355
VI.3.1. Introducción. El principio de democracia representativa en la Unión Europea: Un principio inteligible.....	355
VI. 3.2. Rasgos definitorios y específicos del principio de democracia representativa en la Unión Europea.....	360
VI.4 EL PRINCIPIO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: ARTÍCULO 11 TUE.....	393
VI.4.1 Introducción.	393
VI.4.2 El concepto de democracia participativa y la sociedad civil organizada.	396
VI.4.3. El principio de democracia participativa en la Unión Europea.	401
VI.4.4. El artículo 11 TUE.	412
VI.4.5. Especial referencia a la iniciativa ciudadana europea.	419
VI.5. EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES: ARTÍCULO 12 TUE.	439
VI.5. I. Introducción.	439
VI.5.2. Síntesis descriptiva de la evolución del papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea y su regulación actual en el Derecho originario.....	446
VI.5.3. Reflexiones en torno al encaje de los parlamentos nacionales en la articulación del principio democrático en la Unión Europea.	464
CONCLUSIONS.	472
BIBLIOGRAFÍA.	485
INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y DOCUMENTOS OFICIALES	555
JURISPRUDENCIA.....	569

ABSTRACT.

The idea of democracy was not of great importance in the Treaties establishing the European Communities. Indeed, in analysing both the preamble and Article 2 of the ECSC Treaty, a total absence of the concept of democracy is noted. The same conclusion is reached following consideration of both the preamble and Article 2 of the EEC Treaty, and, most remarkably given the specialised nature of its mandate, the principle of democracy is also absent from the Euratom Treaty.

The Communities were created within the structure of an International Organisation that receives its legitimacy from the States which established it. The principle of gradualism was advocated, with specific, largely economic, objectives in mind, as the way to begin the journey towards a deeper political integration. In pursuing these objectives, the principle of efficacy was fundamental.

In any event, despite the above statement, the Parliamentary Assembly, which provides essentially consultative powers to representatives of national parliaments, was introduced and may continue developing to provide the integration process with a larger degree of democratic sensibility.

After this first stage, we can identify a second period in the history of democratic principle in the European Union from a particular milestone: the first elections to the European Parliament (as the Parliamentary Assembly named itself in 1962) by direct universal suffrage in 1979. These elections were a result of the important groundwork laid out in a previous attempt in 1960 (the Dehousse Project) and the momentum garnered from the 1974 Paris Summit.

We can highlight two important events, among others, from this time:

- The European Parliament's approval of the Draft Treaty on the European Union (Spinelli Project) in 1984, which gave a prominent role to democratic principle but never entered into force.
- The approval of the first major reform of the Treaties, the Single European Act, which took effect in 1987.

Despite the timid nature of these advances in the field of democratic principle, the mention of democracy in the preamble and the increase of Parliament's powers with the introduction of the cooperation procedures, should be recognised as Parliament's assent to the Accession and Association Treaties.

A new phase began when the Maastricht Treaty entered into force in 1993. In addition to various references to the democratic principle in the preamble and articles, the powers of the Parliament were also notably increased via measures such as: the introduction of the Ordinary Legislative Procedure, the extension of the cooperation and assent procedure, and the ability to request the Commission to submit legislative proposals. It created European citizenship, the right to petition Parliament, and the role of the Ombudsman.

Paradoxically, however, this democratising push coincided with an intense debate about the democratic deficit in the EU, as a result of which the Union received considerable powers and the demands of democratic control increased.

This stage ends with two new Primary Law reforms:

- The Amsterdam Treaty of 1997, incorporating the fundamental Article 6 of the TEU which recognises that the Union is based, amongst other principles, upon democracy. Article 7 of the TEU, meanwhile, establishes disciplinary

proceedings against those States that violate the principle of democracy or any of the other principles contained within Article 6.

- The Treaty of Nice. Although less dramatic in impact, it added a preventive procedure when said principles are faced with "the existence of a clear risk of serious violation by a Member State".

Another important milestone at this time was the signing of the Charter of Fundamental Rights, drafted by the Convention Method, and thus incorporating to some extent the dual legitimacy of the EU in its combined state and democratic dimensions.

The last stage ends with the Treaty's ultimately unsuccessful attempt to establish a Constitution for Europe, which was adopted in 2004, but which never entered into force. This Treaty reflects the dynamic and democratising momentum garnered from Laeken. Its major contributions from the point of view of the democratic principle are:

- The methodology by which it was adopted: The Convention Method.
- The substantial increase in the influence of the European Parliament, with the generalisation of co-decision procedures (now customary legislative procedure) and increased budgetary powers.
- The recognition of Title VI of Part I of the democratic principle regulations, under the heading: The Democratic Life of the Union. Representative and participatory democracy were also standardised here. Within the scope of the latter, a new legal instrument was regulated: the European Citizens' Initiative.

- The regulation of the role of national parliaments, with special regard to the principle of proportionality and subsidiarity, through two Protocols annexed to the Treaty.

These improvements concerning the democratic principle would be maintained, with slight variations, in the 2007 Treaty of Lisbon.

From that Treaty, Articles 2, 7 and 49 of the TEU and Title II: Provisions on Democratic Principles (Articles 9, 10, 11 and 12 of the TEU) are of particular interest. An analysis of these Articles provides the backbone of this thesis. (A study of the impact of the principle of democracy in relations with Non-Member States has been explicitly excluded in order to focus on how it functions within the Union).

Article 2 of the TEU recognises the value (the term value is used in place of principle, used in the two previous Treaties) of democracy, as one of those in which the European Union is founded:

I analyse this Article in the context of a European doctrine of principles, conceptualising it as a fundamental constitutional principle of the Union. Firstly, expressing it as an optimisation mandate that is framed within the ethical field of an “ideal ought” (following the terminology of Robert Alexy). Despite its high axiological character, it is better suited to an interpretation as a principle. As a principle, it conceptualises the Court, from the judgment in CASE 138/79, *Roquette Freres SA / Council* (1980) ECR 3333. It also conceptualises the Treaties of Amsterdam and Nice. Article 10 of the TEU, meanwhile, refers to the existence of a principle of representative democracy. Being a constitutional principle (understood as such in the sense that it is part of the Charter of the European Union, using the expression of the Court) it is distinguished from other

constitutional norms as a fundamental principle, or meta-norm, on which the legal and political structure of the Union is based.

The regulatory scope of Article 2 of the TEU is to be understood in the light of Articles 49 and 7 of the TEU.

Under Article 49 of the TEU, any State that applies to become a member of the Union must undertake to respect and promote democracy. The democratic principle is a prerequisite to admission and violating, or threatening to violate, the principle can initiate preventive disciplinary procedures under Article 7 of the TEU.

Respect for the principle of democracy being a prerequisite to entry was not initially included in the Treaties, but was applied in practice (as demonstrated by the lack of response given to the application of Spain in 1962). It was with the Maastricht reforms that an article containing the requirement was incorporated (Article F.1 TEU). In the conclusions of the European Council in Copenhagen in June 1993, it was established that "membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy" formed part of the admission requirements of a State.

I critically analyse both the regulation of the accession procedure and its operation in practice through the accession of States. The fact that the unanimity of all States is required (not only to grant a State candidate status with a view to commencing official negotiations, but also at the time of ratification) generates some problems on the part of the doctrine. However, I understand that it is a requirement due to the legal nature of the European Union, which remains an International Organisation of integration. Moreover, the ratification of a new membership must be in accordance with the national laws of

each Member State, which in its generality implies the involvement of national parliaments. This ensures a form of democratic legitimacy in the accession procedures within the institutional framework of the European Union and at state level.

I critically analyse the disciplinary procedures for cases of Member States seriously violating, or threatening a serious violation of the democratic principle, as governed by Article 7 of the TEU.

These procedures involve a degree of control over the internal affairs of States, but should respect the individual characteristics and plurality of the Member States, without undermining the democratic requirement. In fact, they imply the recognition of a supranational control structure for the States. However, the political and diplomatic implications of such a measure cannot be ignored, making the actual practical use of the procedures extremely uncommon. It is no wonder, then, that so far no use of Article 7 of the TEU has been made.

Once Article 2 of the TEU, which recognises the principle of democracy as the foundation of the EU, as well as its implications regarding accession and the peaceful maintenance of the Union (Articles 49 and 7 of the TEU), have been analysed, the study focuses on the impact that the democratic principle has on the inner workings of the legal and political structure of the European Union. In order to do this it is necessary to analyse Title II of the TEU: *Provisions on Democratic Principles* (Articles 9, 10, 11 and 12 of the TEU). Before beginning this analysis, we review the peculiar structure of the European Union and the current state of the debate on the democratic deficit within it.

The Union, as an International Organisation of integration, has a dual legitimacy: that which comes from the States, whose sovereign will is the basis of the Treaties, and democratic legitimacy, with citizens represented in the European Parliament via universal suffrage elections. This implies that the traditional division of legislative,

executive and judicial powers, is transformed into a functional division, following the principle of institutional balance, meeting the requirements of distinct processes: The interstate process, essentially embodied by the Council and the European Council; the democratic process, articulated by the European Parliament; and the supranational process, guaranteed by the Commission. To this we could add the legal process, with the Court of Justice of the European Union as its bastion.

By taking the peculiar structure of the European Union into account, it is easier to delve deeper into the debate on the democratic deficit within it. It is a debate that grows after each increase in the powers of the Union following successive Treaty reforms, particularly since the adoption of the Maastricht Treaty. In the legal sphere, the German Constitutional Court has contributed to the debate with its judgment on Maastricht (some of whose arguments are revisited and developed in its judgment on the Treaty of Lisbon). I make some critical remarks about various fundamental aspects of these judgments.

In essence, I recognise the following as key components of the arguments habitually put forward in the controversy over the democratic deficit:

- The absence of a European *demos* precludes the democratic principle functioning in the EU. I will refute this maximalist position that denies the existence of a European *demos*.
- The absence of a genuine European political party system.
- The problems arising from the decision-making process under the institutional framework of the EU: the tension between supranational and interstate processes and between the functionalist model and democracy.

In any case, I put into context many of the assertions on the existence of a democratic deficit to present a balanced picture and place the democratic principle within the

specific characteristics of the European Union. I posit that, far from being an irreversible situation as a result of the design of the EU, it is a problem that can be reduced, as in fact has happened with, for example, the steady growth in the powers of the European Parliament to the point where it stands at almost full parity with the Council in legislative and budgetary procedures. I believe we are facing a problem that should be addressed within the context of what I call the dilemma of supranational democracy, meaning that as the problems are global, it is necessary to take decisions in areas that are not as democratically developed as the States. Nevertheless, the efforts of the European Union to increase democracy at the supranational level are unprecedented in the field of law and political practice.

Once these preliminary considerations are concluded, I undertake a detailed analysis of the development of the Articles on democracy which are in force today via the Treaty of Lisbon. I go back in time to investigate the 2001 Laeken European Council which concluded with the unsuccessful Treaty to establish a Constitution for Europe and is a forerunner of the present-day regulations.

Finally, before a study of Title II of the TEU, I analyse the impact on the European Union of the essential features of democracy from a study of the two semantic features of the concept: *demos* and *kratos*.

Faced with theories, from both academic and jurisprudential fields, arguing against the existence of a European demos, I posit that these theories are too attached to an identity concept of *demos*, identifying it with a community of culture, language or ethnic ties. Following the ideas of Ortega y Gasset, I begin from a contrary position, a concept of demos that is based on a common political project, a set of shared values (a constitutional patriotism using the terminology of Habermas) and a shared space for public debate. While on this latter point the operation of demos is still underdeveloped, the three features together can become part of the European Union. There is, therefore,

no such "ontological impossibility" of the democratic principle operating within the European Union.

In the area of *Kratos*, of power, I argue that in a democracy power must be limited and regulated by law. The Rule of Law has its counterpart in the European Union in the idea of Community Law, (today we can talk about Union Law), using the expression of the Court of Justice of the European Union, in which power is limited by a sophisticated system protecting fundamental rights and operating through the aforementioned functional division under the principle of institutional balance.

Equally, power must be democratically legitimised, and that democratic legitimacy is articulated through the principle of representation (representative democracy) and through citizen participation mechanisms (participatory democracy). These principles are the backbones of Title II of the TEU.

In this Title, in Article 9 of the TEU, the principle of citizen equality is proclaimed. I analyse this Article, revealing all its manifestations as a principle of formal equality (equality before the law): Equality as a requirement of generality, as a requirement of equal status, as a requirement of differentiation (which connects to the principle of material equality), and as a requirement of procedural regulation. All these manifestations are reflected in the jurisprudence and regulations of the EU.

Regarding the principle of representative democracy addressed in Article 10 of the TEU, I profile it as it exists within the European Union, characterising it as an intelligible principle within the special features of the Union. It is the principle of an International Organisation, which, as previously highlighted, has a dual interstate and democratic legitimacy, in that representative democracy is part of the overlapping processes to which I have referred. All of which is arbitrated by the principle of institutional balance. I underline the importance of the role of the Court of Justice, and

the impetus it has given to democratic principle, as an advocate of the powers of the European Parliament and its importance in the institutional balance, through vast amounts of jurisprudence.

The development of the principle of representation in the European Union is linked to the progressive increase of powers of the European Parliament as it has reached its current position of quasi parity with the Council in legislative and budgetary procedures.

I reflect upon some issues that still have problematic features: the transparency of the tripartite dialogue of the ordinary legislative procedures, the situation of political parties in the European Union, and the absence of a uniform European Parliament elections procedure.

With regards to the principle of participatory democracy, as governed by Article 11 of the TEU, I begin from a conceptual reflection on the concept of participatory democracy and organised civil society, to study the evolution in the practice and regulations of the European Union, with special consideration given to the Economic and Social Committee and lobbying practices. I analyse the technical legal issues presented by Article 11 of the TEU, and reflect upon the regulation, and subsequent regulatory and practical development, of the European Citizens' Initiative.

Finally, I undertake a synthetic study of the evolution and regulation of the role of national parliaments, such as they are governed by Article 12 and the two Protocol annexes. I conclude with a critical reflection on the situation, which I understand has to be framed within the conception of the European Union as a multilevel democracy, without which the work of national parliaments could undermine the central feature providing the backbone of European democracy: the European Parliament.

INTRODUCCIÓN.

El objeto de esta tesis doctoral responde a la relevancia que en medios académicos y políticos, pero también desde la sociedad civil organizada, se viene otorgando a la cuestión de la legitimidad democrática en el seno de la Unión Europea, hasta el punto de que se trata, parafraseando a Ortega y Gasset de uno de los “temas de nuestro tiempo”.

En efecto, a medida que el proceso de integración europeo va adquiriendo mayor peso político y se van transfiriendo competencias de mayor calado a las entonces Comunidades Europeas, la necesidad de crear mecanismos de control democrático se hace insoslayable. El debate académico en torno al déficit democrático alcanza un primer punto álgido en torno a la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, y vuelve a revitalizarse durante el proceso de elaboración del non nato Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. La salida del impasse constitucional que supuso la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, nos permite disponer de una norma de Derecho originario, (el Tratado de la Unión Europea) que, además de reconocer el valor de la democracia como base de la Unión en su artículo 2, dedica el Título II a un serie de disposiciones sobre los principios democráticos.

El creciente interés que, en tiempos de crisis económica e institucional despierta la legitimidad democrática de las instituciones, no sólo las europeas, convierten al tema objeto de nuestro estudio en una cuestión de enorme vigencia, con independencia de que, como señalaba Anthony Arblaster, se trata de “un tema sobre el que se ha debatido apasionada e ininterrumpidamente durante los pasados dos mil quinientos años.”¹

¹ ARBLASTER, A., *Democracia*, trad. de Adriana Sandoval. Madrid: Alianza Editorial. 1992, p.154.

Nos acercaremos al análisis del principio democrático en la Unión Europea con un enfoque eminentemente jurídico, centrándonos sobre todo en el análisis de los artículos 2, 7, 49, 9, 10, 11 y 12 del TUE. Es decir, en primer lugar, aquellos en los que se reconoce el principio democrático como un valor básico de la Unión Europea, (artículo 2 TUE), como requisito imprescindible para el acceso a la membresía de la Unión (artículo 49 TUE) y para el ejercicio pacífico de la misma (artículo 7 TUE). En segundo lugar, aquellos que establecen los grandes principios en torno a los cuales se vertebra la vida democrática de la Unión: El principio de democracia representativa (artículo 10 TUE) y el principio de democracia participativa (artículo 11 TUE), además del principio de igualdad de los ciudadanos de la Unión (artículo 9 TUE). Finalmente se hace referencia al papel de los paramentos nacionales en el seno de la Unión Europea (artículo 12 TUE).

El objeto de la tesis gira, por tanto al principio democrático *en el seno* de la Unión Europea, con las implicaciones institucionales y de producción normativa que ello conlleva, por lo que excluimos de nuestro objeto de estudio la proyección exterior del principio democrático. Aspecto éste que no es de menor importancia pero cuyo análisis se aparta del objetivo de estas páginas.

Pretende ser esta memoria de tesis doctoral precisamente eso: la defensa de una tesis. La tesis de la existencia de un principio democrático inteligible recogido por el Derecho originario de la Unión Europea que, pese a sus deficiencias, se proyecta por todo el entramado institucional de la Unión. Solo desde la aprehensión de la propia especificidad de la Unión Europea, de su propia naturaleza jurídico-política, sin precedentes en la historia del Derecho Público, dicho principio puede ser entendido plenamente.

El hecho de que subraye especialmente que el objeto de la presente memoria es la defensa de una tesis, de una concepción del principio de democracia en la Unión

Europea, no es baladí, ya que el método de investigación y de redacción empleado persiguen la demostración de esa tesis, y no una descripción pormenorizada y exhaustiva de todos y cada uno de los temas que se tratan, cada uno de los cuales podría ser objeto de una tesis independiente, por otra parte. Es decir, realizo una aproximación sintética de los temas, que me permita profundizar en aquellos aspectos esenciales que sirvan de punto de partida para una reflexión sobre los mismos. Procuro, por otra parte, intentar que la profundidad no esté reñida con la claridad, intentando que la línea del discurso sea lo más nítida posible. En aras de la claridad, por ejemplo, incluyo en los capítulos II y V, de contenido más discursivo y abstracto, sendas recapitulaciones que recogen las ideas esenciales de los mismos. Igualmente, al describir los procesos de gestación normativa del Título II del TUE, en el capítulo IV, o de la regulación del papel de los parlamentos nacionales en el capítulo VI, he reducido en lo posible el aparato bibliográfico para centrarme en las fuentes normativas y documentos oficiales, aportando abundante bibliografía y debate doctrinal en los siguientes epígrafes que abordan el Derecho vigente.

Procuro en todo caso, con mayor o menor acierto, combinar el rigor jurídico con el análisis crítico, valiéndome, cuando es necesario, de la ayuda de las ciencias auxiliares del Derecho, como la ciencia política, la filosofía, la historia o la sociología. Esta apoyatura en otras ciencias está presente transversalmente a lo largo de toda la memoria de tesis, pero se hace especialmente evidente en algunas partes de la presente obra, como es el caso del capítulo V.

Quisiera señalar al respecto que previamente a la realización de esta tesis doctoral consideré necesario abordar un proyecto de investigación que contara de manera privilegiada con estas ciencias auxiliares y que abordara la cuestión de la democracia en general. El resultado de esta investigación fue presentado como tesina de Máster de doctorado y llevaba por título “Hacia una concepción de la democracia”. Consistía en una aproximación al concepto de democracia tanto desde una perspectiva histórica

como desde una perspectiva analítica. Perseguida con ese trabajo intentar proveerme de las herramientas conceptuales y metodológicas necesarias para abordar el tema del principio democrático en la Unión Europea con el grado de profundidad que ello requiere.

Partiendo de las premisas expuestas, estructuro este trabajo en seis capítulos. El primero de ellos tiene como finalidad analizar el desarrollo del principio democrático en la historia de la Unión Europea. Este enfoque diacrónico nos permite adentrarnos en el carácter procesual de la Unión, permitiéndonos constatar que a medida que el proyecto europeo ha adquirido mayor peso el principio democrático se ha ido perfeccionando, tanto en su formulación jurídica en el Derecho originario como en el ámbito institucional, con un progresivo empoderamiento del Parlamento Europeo. Como resultado de esta evolución, el Tratado de la Unión Europea vigente en la actualidad parte de la constatación de que la Unión Europea se basa, entre otros, en el valor de la democracia. (Artículo 2 TUE).

A partir de aquí emprendo el análisis del alcance normativo del artículo 2 del TUE, en el marco de una teoría de principios en el ámbito de la Unión Europea. Así, definiendo en el segundo capítulo la caracterización del principio democrático como principio constitucional fundamental de la Unión, lo cual tendrá una primera consecuencia: La necesidad de que los Estados respeten dicho principio para poder adquirir la condición de miembros de la Unión, y la posibilidad de abrir un procedimiento sancionador en caso de violación grave o amenaza de violación de dicho principio, a lo que consagro el tercer capítulo.

Finalmente procedo a analizar la proyección del principio democrático en el funcionamiento de la Unión Europea. Y a ello dedico los tres últimos capítulos. Para ello parto de un marco previo de reflexiones en torno a la doble legitimidad de la Unión y al déficit democrático en el seno de la Unión Europea, que analizo en el contexto de lo

que denomino el dilema de la democracia supranacional. Estudio la génesis normativa de las disposiciones sobre los principios democráticos, y antes de proceder en el último capítulo al análisis jurídico artículo por artículo del Título II en el que se recogen dichas disposiciones, consagro el capítulo V, de carácter más teórico y discursivo a adentrarme en los elementos semánticos del concepto de democracia y su proyección en la Unión Europea y, más específicamente, en los principios de democracia representativa y participativa recogidos en el TUE.

Entiendo que las reflexiones en torno al principio de democracia representativa y participativa contenidas en el último capítulo son determinantes para perfilar los contornos de la concepción del principio democrático que aquí defiendo y que preciso en las conclusiones de la presente memoria de tesis.

La realización de esta memoria de tesis se apoya en una amplia base bibliográfica y documental, así como en los debates académicos que he podido mantener tanto en la Universidad Carlos III de Madrid como en los distintos centros universitarios e instituciones en las que he tenido la oportunidad de realizar estancias de investigación. Así, mi estancia en la sede del Parlamento Europeo en Bruselas, en la Comisión de Asuntos Constitucionales, me permitió no solo acceder a los magníficos fondos bibliográficos del Parlamento, sino también asistir a las sesiones parlamentarias, e integrarme en el día a día de los trabajos de la citada Comisión, en una experiencia profundamente enriquecedora a nivel académico y humano.

Por otra parte, mi estancia en el Europa Institut de Saarbrücken me ofreció la oportunidad de entrar en contacto con académicos del ámbito germánico y familiarizarme con su método de trabajo y su concepción del Derecho. Durante el periodo de mi estancia en Saarbrücken realicé visitas a la Universidad de Heidelberg,

donde tuve la oportunidad de debatir con el profesor Von Bogdandy. Buena parte del enfoque y propósito del capítulo II de esta memoria de tesis tiene su origen en este encuentro con el profesor, sus propuestas y sugerencias. Especialmente fructífera fue en este periodo mi vista a la biblioteca del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en Luxemburgo, sus fondos documentales me permitieron adentrarme en la interesante labor que el Tribunal de Justicia ha llevado a cabo como garante del principio democrático, especialmente en el marco del respeto al principio de equilibrio institucional.

Finalmente mi estancia de investigación en el Instituto Universitario Europeo de Florencia me permitió acceder al Archivo histórico de la Unión Europea, lo que me facilitó especialmente la redacción del capítulo I del presente trabajo y entrar en contacto con académicos tanto del mundo del Derecho como de la Ciencia Política.

En el acopio de material bibliográfico y documental también he podido contar con los fondos de la biblioteca María Moliner de la Universidad Carlos III de Madrid y de su Centro de Documentación Europea, y con los de la biblioteca de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona.

CAPÍTULO I. LA PROGRESIVA INCLUSIÓN Y EL DESARROLLO DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN EL DERECHO ORIGINARIO DE LA UNIÓN EUROPEA.

I.1 INTRODUCCIÓN.

“Aunque pueda parecer sorprendente la Comunidad nunca pretendió ser una organización democrática”². El autor de esta frase es el juez Mancini, antiguo miembro del Tribunal de Justicia de las entonces Comunidades Europeas, quien continúa su argumentación de la siguiente manera:

“Esto queda demostrado, principalmente, por el preámbulo de la primera parte del Tratado CE en el que nunca se usa la palabra democracia y en el que se habla de la libertad, al igual que de la paz, como valores a defender; por consiguiente esos términos no se usan refiriéndose a la forma de gobierno de una nueva organización internacional sino a la luz de los retos y amenazas a los que estaban sometidos los Estados fundadores y la totalidad del mundo occidental en los años cincuenta”³

En efecto, los padres fundadores no hicieron hincapié en el principio de democracia como un aspecto básico de la construcción europea. Las Comunidades Europeas, en tanto que organizaciones internacionales, recibían su legitimidad del consentimiento expresado por los Estados Miembros mediante la atribución más o menos definida de

² “Shocking though it may seem the Community was never intended to be a democratic organization”. (La traducción es mía) MANCINI, G.F. *Democracy and Constitutionalism in European Union*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2000, p. 31.

³ “That is proved above all by the preamble of the first part of the EC Treaty in which the word democracy is not used at all and liberty is spoken of, like peace, as a value to be defended; so those terms are used not with reference to the form of government of the new international organization but in the light of the challenges and threats to which the founding States and the entire Western world were subject in the 1950s.”(La traducción es mía). *Ib.*,p.31. Similarmente, entre otros, NETTESHEIM, M. *Developing a Theory of Democracy for the European Union*. Berkeley: The Berkeley Electronic Press, 2006, pp. 13-14. (www.bepress.com/ils/iss9/art13);

un conjunto de competencias. El enfoque funcionalista se convertía en motor del proceso de construcción europea relegando el principio de democracia al ámbito de los Estados miembros.

Sin embargo el proceso de integración deviene más complejo con la implementación del principio de gradualismo y, consiguientemente, con la progresiva adquisición de competencias por las Comunidades Europeas (algunas de las cuales afectan a núcleos sensibles de la soberanía de sus Estados Miembros). Como consecuencia de todo ello la necesidad de insertar el principio de democracia en el ámbito supranacional se hace patente. El discurso en torno a la democracia se convierte en dominante en los años noventa del pasado siglo y es hoy, parafraseando a Ortega, uno de los temas de nuestro tiempo en el ámbito de la Unión.

Como señalara el profesor Moreiro, la evolución de la realidad europea pone de manifiesto la necesidad de “la superación de la visión funcionalista de su legitimidad, para dejar paso a nuevas perspectivas de legitimación social más acordes con el principio de dominación democrática”⁴.

En la tarea de la consagración del principio de democracia en el seno de las comunidades desempeña un papel pionero, como en tantos otros aspectos, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁵. En efecto, ya en 1980, en la sentencia de 29 de

⁴ MOREIRO, C. J. *Organización de mercado e integración europea*. Madrid: Instituto de estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, 1998, p. 112.

⁵El papel desempeñado por el Tribunal de Justicia en la consagración y desarrollo del principio democrático es una manifestación más de lo que ha venido denominándose por la doctrina “activismo del Tribunal de Justicia”. Vid. al respecto, *inter alia*: LENAERTS, K. *The Role of the Court of Justice in the European Community: some thoughts about the interaction between Judges and Politicians*. Chicago: University of Chicago Legal Forum, 1992; RASMUSSEN, H. *On Law and Policy in the European Court of Justice: A comparative study in Judicial Policy Making*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1986; STEIN, E. “Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution. *American Journal of International Law*. 1981, vol 75, p. 1 y ss; MANCINI, F. “Attivismo e autocontrollo nella giurisprudenza della Corte”. *Riv. di Dir. Eur.* 1990, nº 2, abril-junio, pp. 239-240.

Octubre, *Roquette Frères*, el Tribunal, en defensa de los poderes de Parlamento (en opinión del Tribunal no se había respetado la obligación de consultar al Parlamento por parte del Consejo), establece lo siguiente:

“La consulta prevista (...) es el medio que permite que el Parlamento participe efectivamente en el proceso legislativo de la Comunidad. Esta competencia representa un elemento esencial del equilibrio institucional deseado por el Tratado. Es el reflejo, aunque limitado, en el ámbito comunitario, de un *principio democrático fundamental*, según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder a través de una asamblea representativa.”⁶ (La cursiva es mía).

La constatación de la existencia de un *principio democrático fundamental* que encuentra su reflejo en el ámbito comunitario es la clave de bóveda en torno a la que gira toda la jurisprudencia comunitaria en la materia. A ésta sentencia le seguirán otras en el mismo sentido⁷, como la sentencia de 11 de junio de 1991 Comisión /Consejo⁸ en la que se eliminan los términos “*aunque limitado*”, para referirse, sin más, a la existencia de un principio democrático fundamental. En el mismo sentido, en la Opinión de 24 de Febrero de 2000, el Abogado General Ruíz-Jarabo Colomer recoge el tenor literal de la sentencia del caso *Roquette Frères* omitiendo toda referencia al carácter limitado del principio:

⁶ TJCE sentencia de 29 de octubre de 1980, *Roquette Frères/ Consejo* (138/79, Rec., p.3333), apartado 33. En realidad son dos los pronunciamientos llevados a cabo por el Tribunal, pese a tratarse de un único caso. El primero, ya mencionado, como consecuencia de una demanda de Francia, y el segundo, que responde a una demanda idéntica de Alemania. TJCE sentencia de 29 de octubre de 1980, *Maizena GMBH/ Consejo* (139/79, Rec., p. 3393), apartado 34.

⁷ Al análisis del papel de la jurisprudencia en la consagración y desarrollo del principio democrático en la Unión europea dedicaré el capítulo VI de la presente obra.

⁸ TJCE sentencia de 11 de junio de 1991, *Comisión/Consejo* (300/89, Rec., p. I -2867), apartado 20 y conclusiones del Abogado General Tesauro.

“Interpretar extensivamente las áreas sometidas al procedimiento de codecisión contribuye a reforzar la participación del Parlamento en el proceso legislativo de la Unión Europea, participación que es reflejo, en el ámbito comunitario, de *un principio democrático fundamental*, según el cual los pueblos pueden participar en el ejercicio del poder por medio de una asamblea representativa.”⁹ (La cursiva es mía).

La enunciación de este principio en sede jurisprudencial será refrendada por la progresiva introducción del mismo en las reformas de los Tratados Constitutivos. (De hecho, se puede constatar la existencia de una interacción entre la actividad del juez y el legislador de la Unión Europea en el proceso de formulación y desarrollo del principio democrático.¹⁰)

La culminación de este proceso llega con la consagración del principio de democracia como principio en el que se basa la Unión en el artículo 6 TUE tras la reforma de Ámsterdam¹¹, y con la vigente regulación del principio tanto en el artículo 2 TUE como en las *Disposiciones sobre los principios democráticos* recogidas en el Título II (artículos 9-12) TUE, tras la reforma llevada a cabo por el Tratado de Lisboa.¹²

Al estudio más pormenorizado del desarrollo del principio democrático a lo largo del proceso de construcción del proyecto europeo consagraré las siguientes páginas.

⁹ Opinión del Abogado General Ruíz-Jarabo Colomer de 24 de Febrero de 2000, *Gran Ducado de Luxemburgo/Parlamento Europeo y Consejo* (168/98), apartado 59.

¹⁰ Vid. “FERNÁNDEZ ESTEBAN, M.L. *The Rule of Law in the European Constitution*. London: Kluwer Law International, 1999, p.22.

¹¹ Diario Oficial nº C 340 de 10 de noviembre de 1997.

¹² Diario oficial nº C 115 de 9 de mayo de 2008.

I.2 ETAPAS EN LA PROGRESIVA INCLUSIÓN Y EL DESARROLLO DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN EL DERECHO ORIGINARIO DE LA UNIÓN EUROPEA.

Como tendré ocasión de desarrollar más adelante, la doctrina alemana utiliza la expresión *Wandel-Verfassung* para referirse a una Constitución que ha sido elaborada con la pretensión de permanecer en continuo desarrollo, de tal modo que la transformación deviene en esencia del propio marco constitucional. Dicho concepto se ajusta perfectamente a la realidad de la “Constitución material” de la Unión Europea, en continua evolución en la persecución de una meta que, por el momento, nos es desconocida¹³.

El principio democrático es paradigmático en este sentido ya que, como señalé en la introducción, ha pasado de estar aparentemente ausente en los orígenes del proyecto europeo a adquirir especial relevancia gracias a su consagración explícita en los Tratados constitutivos. Consagraré las siguientes páginas al estudio del desenvolvimiento de este principio. No pretendo tanto realizar un estudio exhaustivo de este proceso (algunos de cuyos aspectos serán desarrollados más adelante a lo largo de la presente obra) sino poner de manifiesto las grandes líneas, las tendencias que de manera soterrada o manifiesta han ido desplegándose en el devenir del proceso de integración europea. A efectos didácticos, podemos distinguir cuatro etapas en el desarrollo del principio democrático en lo que hoy es la Unión Europea.¹⁴

¹³El profesor Moreiro trae a colación al respecto una más que oportuna cita de Borges: “En la parábola de Simurgh los peregrinos buscan una meta ignorada, esa meta, que sólo conoceremos al fin tiene la obligación de maravillar y no ser o parecer una añadidura”. BORGES, J. L. “El Simurgh y el águila”. En *Nueve ensayos dantescos*. Madrid: Alianza Editorial, 2002. Citado por MOREIRO, C. J. “El Tratado de Niza: ¿Una invitación al *intergubernamentalismo mágico*?”. En VVAA: *Tratado de Niza. Análisis, comentario y textos*. Madrid: Colex, 2002, p. 12.

¹⁴ La bibliografía específica en materia de los diferentes estadios del desarrollo progresivo del principio democrático en la UE desde el punto de vista jurídico es escasa. A modo de ejemplo, además de la ya mencionada obra del profesor Mancini (MANCINI, G.F. *Democracy and Constitutionalism in European Union*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2000.), que se

1.2.1 Primera etapa: Desde el nacimiento de las Comunidades hasta 1979.

A esta primera etapa podemos aplicarle las palabras del Juez Mancini con las que abríamos este capítulo. En efecto, si analizamos tanto el preámbulo¹⁵ como el artículo 2

centra sobre todo en el papel del Tribunal de Justicia al respecto, vid. NINATTI, S. *Giudicare la democrazia? Processo politico e ideale democratico nella giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea*. Milano: Giuffrè, 2004. (También desde el punto de vista de la labor del Tribunal de Justicia). Referida a la evolución del Parlamento Europeo vid. BARÓN CRESPO, E. *Constitucionalización del poder legislativo en la Unión Europea*. Cizur Menor: Civitas, 2006, así como ROMO GARCÍA, MARÍA DE LA PEÑA. *Historia del Parlamento Europeo(1950-2000)*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Dykinson, 2001. Desde la perspectiva del desarrollo de la teoría democrática en torno a la Unión Europea, confrontándola con los cambios institucionales en la misma vid. NETTESHEIM, M. *Developing a Theory of Democracy for the European Union*. Berkeley: The Berkeley Electronic Press, 2006. (www.bepress.com/ils/iss9/art13). Por último, aunque se trata de una obra general sobre el desarrollo del proyecto europeo, es de especial interés por la aportación de documentación referida al tema que nos ocupa: TRUYOL Y SERRA, A. *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*. Vol. I, *Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1951-1979)*, Madrid: Tecnos, 2002; ALDECOA LUZARRAGA, F. *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*. Vol. II, *Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid: Tecnos, 2002; En todo caso sí iremos jalonando estas reflexiones con una abundante bibliografía que al abordar cuestiones relacionadas con las aportaciones de las distintas reformas de los Tratados nos permite acercarnos a cuestiones que inciden en el principio democrático como v.g. el peso específico del Parlamento en la estructura institucional.

¹⁵ Como se puede apreciar el discurso del preámbulo gira en torno a la paz, el desarrollo económico y la unión a través de realizaciones concretas, pero la idea de democracia está ausente: “Considerando que la paz mundial sólo puede salvaguardarse mediante esfuerzos creadores proporcionados a los peligros que amenazan; Convencidos de que la contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de relaciones pacíficas; Conscientes de que Europa sólo se construirá mediante realizaciones concretas, que creen en primer lugar, una solidaridad de hecho, y mediante el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico; preocupados por contribuir, mediante la expansión de sus productos fundamentales, a la elevación del nivel de vida y al progreso de las acciones a favor de la paz; Resueltos a sustituir las rivalidades seculares por una fusión de sus intereses esenciales, a poner, mediante la creación de una comunidad económica, los primeros cimientos de una comunidad más amplia y profunda entre pueblos tanto tiempo enfrentados por divisiones sangrientas, y a sentar las bases de instituciones capaces de orientar hacia un destino en adelante compartido (...)”

del Tratado CECA¹⁶, podemos constatar una total ausencia de la noción de democracia. A la misma conclusión llegamos tras el examen del preámbulo¹⁷ y el artículo 2 del Tratado CEE¹⁸ e igualmente, y con más motivo, dado lo especializado de su cometido, la invocación del principio de democracia está ausente en el Tratado EURATOM¹⁹.

Ahora bien, lo dicho hasta ahora debe ser matizado. En efecto, los tres Tratados²⁰ contemplan la creación de una Asamblea (en principio, una para cada comunidad) que,

¹⁶ Art. 2 TCECA. “La Comunidad Europea del Carbón y del Acero tendrá por misión contribuir, en armonía con la economía general de los Estados miembros y mediante el establecimiento de un mercado común en las condiciones fijadas en el artículo 4, a la expansión económica, el desarrollo del empleo y a la elevación del nivel de vida de los Estados miembros (...)” Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, firmado en París el 18 de abril de 1951.

¹⁷ “Resueltos a asegurar, mediante una acción común, el progreso económico y social de sus respectivos países, eliminando las barreras que dividen Europa, Fijando como fin esencial de sus esfuerzos la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos, Reconociendo que la eliminación de los obstáculos existentes exige una acción concertada para garantizar un desarrollo económico estable, un intercambio comercial equilibrado y una competencia leal, Preocupados por reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas, Deseosos de contribuir, mediante una política comercial común a la progresiva supresión de las restricciones a los intercambios internacionales, Pretendiendo reforzar la solidaridad de Europa con los países de Ultramar y deseando asegurar el desarrollo de su prosperidad, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, Resueltos a consolidar, mediante la constitución de este conjunto de recurso la defensa de la paz y la libertad e invitando a los demás pueblos de Europa que participan de dicho ideal a asociarse a su esfuerzo (...)”. No hay mención alguna a la democracia, aunque se hace referencia, por primera vez, a la defensa del ideal de la libertad, invitando a asociarse a los demás pueblos de Europa que participen del mismo.

¹⁸ Artículo 2 TCEE. “La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y la progresiva aproximación de las políticas económicas de los Estados miembros, un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continuada y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran”. Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), firmado en Roma el 25 de marzo de 1957.

¹⁹ Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), firmado en Roma el 25 de marzo de 1957.

²⁰ Entre los trabajos ya clásicos sobre estos tres Tratados y el origen de las comunidades se pueden destacar los siguientes: BITSCH, M-T. “La première institution supranationale: du nouveau sur l'histoire de la Autorité de la Communauté européenne et de l'acier.” En *Journal of*

utilizando los términos del artículo 137 TCEE, estará “compuesta por representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad y ejercerá las competencias de deliberación y de control que le atribuye el presente Tratado”.²¹ Dicha Asamblea “estará compuesta por delegados que los Parlamentos habrán de designar de entre sus miembros, de conformidad con el procedimiento que cada Estado miembro establezca” (artículo 138 TCCE)²². El *Convenio sobre determinadas instituciones comunes a las*

European Integration History, 1, 1, 1995, 111-128; BÜHRER, W. "Ruhrstahl und Europa: Die Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie und die Anfänge der europäischen Integration 1945-1952." En: BRACHER, K.D.; SCHWARZ, H.P. (eds) *Anfänge der europäischen Integration*, 1945-1952. München, 1986; GERBET, P. "Les origines du Plan Schuman: Le choix de la méthode communautaire par le gouvernement français." En POIDEVIN R. (ed), *Histoire des Debuts de la Construction Européenne, mars 1948-mai 1950. Origins of the European Integration, March 1948-1950*. Brussels, Milan, Paris, Baden-Baden: Bruylant 1986, 199-220; CONRAD, Y. *Jean Monnet et les débuts de la fonction publique européenne. La Haute Autorité de la CECA (1952-1953)*. Louvain-la-Neuve: CIACO, 1989; DUROSELLE, J.-B.: "La relance européenne: 1954-1957". En SERRA E. (ed), *Il Rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma. La Relance Européenne et les traités de Rome. The Relaunching of Europe and the Treaties of Rome*. Brussels, Milan, Paris, Baden-Baden: Giuffrè Editore. 1989, 45-57; KÜSTERS, H.-J. "The Treaties of Rome (1955-57)" En: PRYCE, R. (ed) *The Dynamics of European Union*. London; Sydney; New York: Croom Helm. 1987, 78-104; MELCHIONNI, M.G. "Lo spirito dei trattati di Roma" *Rivista di Studi Politici Internazionali* No 2. 1987, 213-224; MELCHIONNI, M.G. "Decisione politica e trasmissione burocratica nei negoziati per i Trattati di Roma." *Rivista di Studi Politici Internazionali* Vol LIII, No 3. 1986, 399-422; MORAVCSIK, A. *The Choice for Europe, Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Londres: Cornell University Press. 1998; RHENISH, T. "The Political and Economic Foundations of the Rome Treaties" en T.B. OLESEN (ed) *Interdependence versus Integration. Denmark, Scandinavia and Western Europe, 1946-1960*. Odense: Odense University Press. 1995, 147-166; GILLINGHAM, J. *Coal, Steel and the Rebirth of Europe, 1945-1955*, Cambridge: Cambridge University Press. 1991; PETZINA, D. "The Origin of the European Coal and Steel Community: Economic Forces and Political Interests" *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft; Journal of Institutional and Theoretical Economics*. Vol 137. 1981, 450-468; DIEBOLD, W. *The Schuman Plan: A Study in Economic Cooperation, 1950-1959*. New York: Frederick A. Praeger, 1959.

²¹ En términos similares se pronuncia el artículo 20 TCECA (el Tratado la denomina “Asamblea Común”) y el 107 del Tratado EURATOM.

²² Similarmente, artículos 21 TCECA y 108 del Tratado EURATOM. No debe soslayarse el hecho de que los propios tratados contemplaban la posibilidad de una elección de la Asamblea por sufragio universal. Artículo 138.3 TCEE (en el mismo sentido los artículos 21.3 TCECA y 108.3 Tratado EURATOM): “La Asamblea elaborará proyectos encaminados a hacer posible su elección por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros”

*Comunidades Europeas*²³ estableció que los poderes y las competencias que los tres Tratados atribuían a las Asambleas fueran ejercidos por una Asamblea única, que a partir de 1962 pasó a denominarse, por propia iniciativa, Parlamento Europeo.²⁴

Si bien es cierto que las funciones de esta Asamblea eran esencialmente consultivas (la Asamblea podía ser consultada en un reducido número de propuestas legislativas con carácter previo a la resolución adoptada por el Consejo de Ministros) ésta poseía incluso la potestad de realizar una moción de censura sobre la gestión de la Comisión²⁵, y en definitiva, su inclusión en los tratados introducía el germen del principio democrático que iría desarrollándose en reformas sucesivas, como tendremos ocasión de analizar. No le faltaba pues razón al Canciller Adenauer cuando, en calidad de Presidente del Consejo, y ante la Asamblea Parlamentaria CECA, definió esta institución como el “primer Parlamento soberano establecido sobre bases supranacionales”.²⁶

Ahora bien, como señalaba anteriormente, el principio democrático distaba de desempeñar un papel fundamental en este estadio del proceso de construcción europea, sin que ello se percibiera como un déficit (al menos de forma generalizada)²⁷ por parte

²³ Convenio firmado en Roma, el 25 de marzo de 1957.

²⁴ Resolución Parlamento de 30 del 3 de 1962.

²⁵ Artículo 144 TCEE: La Asamblea, en caso de que se le someta una moción de censura sobre la gestión de la Comisión, sólo podrá pronunciarse sobre dicha moción transcurridos tres días como mínimo desde la fecha de su presentación y en votación pública.

Si la moción de censura fuera aprobada por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que representen, a su vez, la mayoría de los miembros que componen la Asamblea, los miembros de la Comisión deberán renunciar colectivamente a sus cargos (...). ”.

²⁶ En el mismo sentido Jean Monnet, en tanto que Presidente de la Alta Autoridad, se refirió a la Asamblea como “primera Asamblea Europea dotada de poderes soberanos”. Ambos discursos pueden consultarse en *Debates de la Asamblea Común*, septiembre de 1952, p.21.

²⁷ La insuficiencia de mecanismos de control democrático sobre el funcionamiento del Colegio Directivo de la Alta Autoridad CECA ha sido objeto de la crítica de la literatura política posterior, pero no existió un debate académico en profundidad en torno a la idea de déficit democrático en esta etapa. Entre las voces críticas destacan: DUVERGER. *Europa de los hombres. Una metamorfosis inacabada*. Madrid: Alianza Editorial, 1994, pp.142 y 276, Alterio Spinelli, citado por BURGÉS, M: *Federalism and European Union*. Londres: Routledge, 1989,

de la población o de los ámbitos académicos y políticos. Diversos factores explican, en mi opinión, este estado de cosas:

- En primer lugar, las comunidades se constituyeron como organizaciones internacionales, creadas por Estados soberanos mediante un tratado internacional sometido a las reglas de Derecho Internacional Público. En dichas organizaciones no existían mecanismos avanzados de democracia representativa en la esfera supranacional, más allá de los instrumentos indirectos de control mediante los cuales los parlamentos nacionales supervisan la actuación de los gobiernos en las instituciones de las organizaciones internacionales.²⁸ De hecho, las comunidades europeas son pioneras en el progresivo desarrollo de un principio de democracia representativa supranacional.
- En segundo lugar, el principio de gradualismo adoptado desde un primer momento en el proceso de construcción europea, aconsejaba partir de objetivos concretos, de carácter esencialmente económico, como primeros pasos que conducirían a un horizonte de integración política más profunda.²⁹ Fieles a este

pp. 55-56, BRUGMANS H. *La idea de Europa: 1920-1970*. Madrid: Moneda y Crédito, 1972, p.243.

²⁸Como señala Nettesheim: "In this first phase (...) the securing of democratic legitimacy was not considered to be precarious. The European Communities themselves were regarded as international organizations; their legitimacy rested on the will and consent of the Member States, which had not only ratified the founding treaties, but also controlled the political process within the EC".NETTESHEIM, M. *Developing a Theory of Democracy for the European Union*. Berkeley: The Berkeley Electronic Press, 2006, p. 5. (www.bepress.com/ils/iss9/art13).

²⁹Como pusiera de manifiesto en su célebre declaración Robert Schuman:

"Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho (...)

Con esta finalidad el Gobierno francés propone llevar inmediatamente la acción sobre un punto limitado, pero decisivo. El Gobierno francés propone colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una alta autoridad común en una organización abierta a la participación de los demás países de Europa.

La puesta en común de las producciones de carbón y acero asegurará inmediatamente el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico, primera etapa de la federación

principio se introduce, como acabo de indicar, la semilla del principio democrático con creación de la Asamblea, pero el despliegue del mismo se realizará paulatinamente.

- En tercer lugar, tras el desastre de la II Guerra Mundial, los Estados europeos inician una reconstrucción basada esencialmente en el principio de eficacia³⁰. En efecto, ante la dificultad de aglutinar a Estados en ruina moral³¹ y económica en torno a grandes objetivos alcanzables a largo plazo, las comunidades se articulan en torno a objetivos concretos, prácticos, bien delimitados, que permitan poner en marcha la maquinaria de la integración sin perder de vista el horizonte de una integración política más profunda, y haciendo especial hincapié en la existencia de una estructura organizativa eficaz y funcional.³²

europea.”Declaración de Robert Schuman, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, de 9 de mayo de 1950.

³⁰“El entorno político de la Europa de la segunda posguerra mundial había segregado la eficacia como principio de legitimación de los gobiernos y de las administraciones públicas en las democracias competitivas de libre mercado. Dada la profunda fractura social que imposibilitaba la reunión de los pueblos europeos en torno a objetivos comunes, la eficacia servirá como valioso reclamo para arropar sociológicamente el nuevo proyecto de integración comunitario al propugnar éste, entre otros, el objetivo de la creación de un Mercado Común.” MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. *Organización de mercado e integración europea*. Madrid: Instituto de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, 1998, pp.70-71. Toda la obra es interesante para comprender la importancia que el principio de eficacia organizativa (analizado como producto de la *orientación racional formal del mundo occidental moderno* a la luz del pensamiento de Max Weber) posee en el origen de las comunidades, también para comprender necesidad de la introducción progresiva del principio de democracia para superar la lógica funcionalista como fundamento de la legitimidad del edificio constitucional europeo.

³¹ María Zambrano señalaba al respecto lo siguiente: “La más grave enfermedad europea sea quizá la caricatura de su íntima esperanza, enfermedad que bajo la aparente energía oculta la desgana, la fatiga de seguir viviendo en tensión”. ZAMBRANO, María. *La agonía de Europa*. Madrid: Mondadori, 1988, p.64.

³²Mónaco señala con perspicacia que en el segundo considerando del Prólogo del Tratado CECA (“Convencidos de que la contribución que una Europa organizada y viva puede aportar a la civilización es indispensable para el mantenimiento de relaciones pacíficas”) el primer concepto a tomar en consideración es el de una “Europa organizada”. MÓNACO, R. *Scritti di Diritto Europeo*. Milán: Giuffré, 1972, pp.79-80.

- En cuarto lugar, la natural resistencia de los Estados a la cesión de soberanía no podía dejar de proyectarse sobre el principio de democracia. Aunque el elemento supranacional ya está presente en el origen de las comunidades, los Estados son especialmente cuidadosos a la hora de delimitar cuantitativa y cualitativamente las competencias cedidas³³. La creación, en el ámbito comunitario, de una institución elegida por la ciudadanía, y con competencias legislativas amplias, hubiera supuesto un claro menoscabo del control estatal de la legislación de las comunidades³⁴. Por el contrario, el mantenimiento del control de la actividad legislativa por el Consejo de Ministros, y el establecimiento de la regla de la unanimidad en ámbitos especialmente sensibles (vg. Artículo 100 del TCEE en materia de aproximación de legislaciones³⁵) permitía a los Estados seguir conservando las riendas del nuevo proyecto.³⁶
- Por último, lo que sí tuvieron claro los padres fundadores desde el primer momento es que el modelo de integración europea no debería diseñarse inicialmente en base a la consulta popular. El mecanismo elegido fue, como he señalado, el de Tratados Internacionales negociados por las élites políticas y

³³“La Communauté européenne a été conçue comme une communauté fonctionnelle dotée de compétences d’attribution ... Dans ces conditions, les États membres conservaient l’essentiel de leurs compétences”. JACQUÉ, J.P. “Centralisation et décentralisation dans les projets d’Union Européenne” *Aussenwirtschaft*, 46, III-IV, 1991, p. 470.

³⁴ En todo caso, el debate en torno a la necesidad de desarrollar mecanismos de control democrático estuvo presente en las negociaciones del Tratado CECA. Según la versión de Mosler, la mayor oposición a dicho control la ejerció la delegación del Reino Unido, aún inmersa en las negociaciones. La delegación alemana, por el contrario, sostenía que la Alta Autoridad debería estar controlada democráticamente por una institución que directamente respondiera ante el electorado. La resistencia francesa, unida a la indiferencia de los países del Benelux impidió que se dotara a la Asamblea de mayores competencias en este sentido. Vid. MOSLER, H. “Die Entstehung des Modells supranationaler und gewaltenteilender Staatenverbindungen in den Verhandlungen über den Schuman-Plan”. En *Probleme des Europäischen Rechts.Festschrift für W.Hallstein*. Frankfurt: Klostermann, 1996, p.269, nota 27.

³⁵ Artículo 100 TCEE. “El Consejo adoptará, por unanimidad y a propuesta de la Comisión, directivas para la aproximación de las disposiciones legales reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común”.

³⁶ Vid. las reflexiones del juez Mancini sobre este particular: MANCINI, G.F. *Democracy and Constitutionalism in European Union*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2000, p. 33.

diplomáticas en base al proyecto que dichas élites tenían en mente. Era, en su opinión, la manera de soslayar el escollo de la supuesta “inmadurez política” de una ciudadanía de la que se dudaba estuviera preparada para abrazar un proyecto naciente, de consecuencias inciertas y que pretendía modificar paulatinamente la noción tradicional de soberanía Estatal y los vínculos ciudadanos respecto a las identidades políticas preexistentes.³⁷ La integración, pues, se concibe como un proyecto ilustrado, desde arriba, que buscaba la fórmula más adecuada para dotar de sentido práctico y eficacia a las aspiraciones de una Europa en busca de paz y prosperidad. Se trata, por consiguiente, de un proyecto basado en el posibilismo o, parafraseando a Burke, en “lo hacedero”³⁸.

I.2.2 Segunda etapa: Desde 1979 hasta la aprobación del Tratado de Maastricht (1992)

La primera elección del Parlamento Europeo en 1979 por sufragio universal directo supone un hito en la historia del principio democrático en la Unión Europea, y simboliza el inicio de una nueva etapa en este ámbito. Sin embargo, esta fecha no es fruto de la generación espontánea, sino que viene precedida de una serie de acontecimientos que

³⁷ “Je en pensais pas que l’on dût commencer par consulter les peuples sur les formes d’une Communauté dont ils n’avaient pas l’expérience concrète...Autre chose était de s’assurer que les institutions nouvelles seraient, dans leur domaine limité, pleinement démocratiques”. MONNET, J. *Mémoires*. París: Fayard, 1976, p. 256. Vid. también. REUTER, P. “La Conception du Pouvoir Politique dans le Plan Schuman”. *Rev. Fr. Sc. Politique*. 1951. Nº 1, p.256.

³⁸Burke expone su idea de “lo hacedero” de la siguiente forma: “No hay que aspirar a una perfección absoluta y última de la sociedad, sino a la mayor perfección realmente alcanzable, y para esto se requiere no solo un celo reformista, sino un gran sentido de lo posible”. Recogido en THOMSON, D. *Las ideas políticas*. Barcelona: Editorial Labor, 1967, p.128.

confirman un avance democrático gradual y constante. Estos antecedentes son los siguientes:

- Ya en 1960, la Asamblea había aprobado un proyecto de convenio en torno a la elección de sus miembros mediante sufragio universal directo³⁹ (proyecto Dehousse⁴⁰). Empero, el Consejo fue posponiendo su discusión hasta que finalmente quedó postergado, entre otros escollos, por la dificultad de encontrar un procedimiento electoral uniforme, tal y como se preveía en el tratado.⁴¹
- Una vez que en 1968 se culmina el proceso que condujo a la Unión Aduanera, la Comisión Europea se plantea abiertamente, como uno de los futuros retos de la Unión, la democratización de las instituciones europeas a través de un incremento de los poderes del Parlamento Europeo⁴². Este incremento de las competencias del Parlamento debería ir acompañado, entre otras medidas, de la toma de decisiones por mayoría (como regla general) en el seno del Consejo de

³⁹Partiendo de la previsión de los Artículos 138.3 TCEE, 21.3 TCECA y 108.3 Tratado EURATOM. (Vid. nota al pie 26).

⁴⁰ Resolución de adopción de un proyecto de convenio sobre la elección de la Asamblea Parlamentaria Europea por sufragio universal directo, de junio de 1960. *Annuaire Européen*, VIII. 1960, pp. 486 y ss.

⁴¹ Y ello pese a la redacción de mínimos en este sentido: Artículo 9: “La Asamblea Parlamentaria Europea fijará las disposiciones que regulen, según un procedimiento tan uniforme como sea posible, la elección de los representantes después de concluido el período transitorio.”

⁴² Declaración de la Comisión Europea con ocasión de realizarse la Unión Aduanera, de 1 de julio de 1968 (Bulletin des Communautés Européennes, nº 7, de 1968, pp. 5-8) : “ Hemos de dar un paso adelante en el campo de la unión política (...) Hay que acelerar la democratización de los poderes europeos, dotando al Parlamento Europeo de poderes mayores, presupuestarios y legislativos, velando por que el pueblo europeo participe más, por el camino de la elección directa y cualquier otro método adecuado en la vida comunitaria a nivel de Europa”.

Ministros,⁴³ lo cual ya estaba previsto, desde la celebración de los Tratados (artículo 69 TCEE)⁴⁴

- El fracasado intento del proyecto de 1960 para la elección del Parlamento por sufragio universal directo que acabo de mencionar reorienta los esfuerzos hacia el incremento de poderes del Parlamento, teniendo en cuenta que ambos aspectos están plenamente imbricados, de forma que se extiende la opinión de que los progresos en uno terminarían por redundar en el otro⁴⁵. En esta línea la Comisión solicita la creación de un grupo *ad hoc* encargado de emitir un informe que examine el problema del incremento de las competencias del Parlamento Europeo⁴⁶ presidida por Georges Vedel. Los resultados de este informe fueron remitidos al Parlamento Europeo el 8 de junio de 1973. Sus recomendaciones, eminentemente prácticas, parten de la necesidad de incrementar los poderes del Parlamento, como aspecto fundamental desde “la perspectiva de la legitimación democrática”⁴⁷ y abarcan aspectos como la extensión de las competencias

⁴³*Ibid.*: “Hay que restablecer el Consejo de Ministros de la Comunidad en su funcionamiento normal de órgano que pueda decidir por mayoría. Hay que poner un término al sistema paralizante y anticuado del derecho de veto.”

⁴⁴ La regulación de este punto en el Tratado CECA está contenida en el artículo 28.

⁴⁵ Este punto lo resalta Truyol y Serra: “En última instancia, un incremento sustancial de los poderes del Parlamento Europeo traería consigo su elección por sufragio universal directo. De ahí que fueran muchos, especialmente entre los británicos, los que estimasen que lo más urgente era reforzar la posición de la Asamblea parlamentaria.” TRUYOL Y SERRA, A. *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*. Vol. I, *Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1951-1979)*, Madrid: Tecnos, 2002, p.94.

⁴⁶ Informe del Grupo *ad hoc* para el examen del problema del incremento de las competencias del Parlamento Europeo (Informe Vedel). Bruselas, 25 de marzo de 1972. *Bull. CE*, supplément 4/72.

⁴⁷ Merecen destacarse dos aspectos del Capítulo primero, referidos a la legitimidad democrática de las entonces comunidades, aspectos que están en plena consonancia con la tesis que defiende a lo largo de estas páginas. En primer lugar, la idea de que el principio democrático en el ámbito comunitario debe responder a parámetros propios y específicos de esta organización, sin convertirse en un mero trasunto de los mecanismos inherentes al Derecho de los Estados miembros: “No cabe ciertamente trasponer automáticamente estos principios generales (los propios de las democracias estatales) al marco comunitario. La Comunidad se ha dotado de estructuras originales que corresponden, para un momento dado, a su naturaleza y a sus

legislativas, el incremento de las potestades en materia presupuestaria y financiera, los poderes de control, la investidura del Presidente de la Comisión, la elección por sufragio universal directo, así como las relaciones entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales.⁴⁸

Pero sin duda, es la fecha del 1 de enero de 1975, la que supone un hito de mayor trascendencia en cuanto a los poderes del Parlamento Europeo se refiere, ya que en esa fecha entra en vigor el nuevo régimen de recursos propios de las comunidades y los nuevos poderes del Parlamento respecto al presupuesto. En efecto, la Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970 sustituye el mecanismo de contribuciones nacionales como instrumento de la financiación de las comunidades por un sistema de recursos propios. En este sistema el techo de

cometidos y que impiden recurrir a correspondencias simplistas y profundamente inexactas (...) Pero precisamente la exigencia democrática común a los Estados miembros y que la adhesión de nuevos Estados va a reavivar, tiende, y tenderá verosímilmente cada vez más a desarrollar mecanismos democráticos propiamente comunitarios.”

En segundo lugar, la constatación de que el principio de gradualismo y posibilismo va a regir la progresiva implantación del principio democrático en el proceso de construcción europea: “Un método funcional supone que no se forja la hipótesis de que todo lo que sea deseable sea inmediatamente posible, como si los cambios de una sociedad pudiesen ser decretados sin tener en cuenta el estado real de las fuerzas políticas y sociales. A veces, a una solución idealmente mejor hay que preferir una solución prácticamente más verosímil, siempre que sea un paso hacia el objetivo final. Hay que tener en cuenta el tiempo, el cual, en sí mismo, y porque lleva consigo experiencia, es un factor de desarrollo. Ello es decir que deberá preservarse, como en el pasado de la Comunidad, un lugar importante a la noción de *progresividad* que a menudo reconcilia lo deseable y lo posible”. *Ibid.*, pp. 1-2.

⁴⁸ Esta selección de los capítulos y secciones del informe es ilustrativa en cuanto al alcance del mismo: Capítulo IV: La ampliación de los poderes del Parlamento: Sección 1ª. *Necesidad del refuerzo del elemento democrático en la Comunidad*. Sección 2ª. *La extensión de las competencias legislativas*. Sección 4ª. *Las competencias del Parlamento en materia presupuestaria y financiera*. Sección 6ª. *Los poderes de control del Parlamento*. Sección 7ª. *La investidura del Presidente de la Comisión*. Capítulo V. La elección del Parlamento Europeo: Sección 1ª. *El rechazo de toda condición previa al incremento de los poderes*. Sección 2ª. *La elección por sufragio universal directo*. Capítulo VI. Relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales: Sección 1ª. *Necesidad de estas relaciones*. Sección 2ª. *Relaciones institucionales entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales*. Sección 6ª. *Por un sistema colectivo de concierto parlamentario*.

ingresos era decidido por los Estados miembros, de tal manera que cualquier modificación del mismo habría de ser ratificada por los Parlamentos nacionales. Respecto a la distribución de los gastos el poder del Parlamento Europeo se ve considerablemente acrecentado⁴⁹, al obtener la última palabra en el “presupuesto de funcionamiento”, del que forman parte los gastos no derivados obligatoriamente de los Tratados constitutivos y de sus actos de aplicación.⁵⁰ Este incremento de los poderes del Parlamento se ceñía al ámbito presupuestario, pero supone un primer paso en aras de la posterior adquisición de mayores poderes en el ámbito legislativo.⁵¹

- Reviste interés, ciertamente, en el ámbito de la actividad del Parlamento Europeo el hecho de que en la década de los setenta se sucedan las propuestas en torno a la creación de un ombudsman comunitario. Es relevante para el tema que nos ocupa ya que muestra la lógica con la que se desenvuelve el Parlamento y sus preocupaciones e intereses. En efecto, se plantean diversas cuestiones por escrito tanto a la Comisión como al Consejo por parte de miembros del parlamento europeo, con la finalidad de incorporar esta figura, pero no reciben respuesta afirmativa.⁵²

⁴⁹ Para una visión global del poder presupuestario del Parlamento, con referencia incluida a la perspectiva histórica vid. CERVERA VALTERRA, M. *El poder presupuestario del Parlamento Europeo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003.

⁵⁰ Vid. Tratado por el que se modifican ciertas disposiciones presupuestarias de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado que establecía un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, de 22 de abril de 1970. Posteriormente, el 8 de junio de 1973, la Comisión elevará al Consejo un proyecto que perseguía reforzar los poderes presupuestarios del Parlamento. *Bull. CE*, 1973/6, pp. 8-11.

⁵¹ Como señalara el comisario Claude Cheysson “la concesión al Parlamento de verdaderos poderes presupuestarios pasa por la concesión de poderes legislativos, y sería totalmente erróneo no reconocerlo desde un principio.” *Bull. CE*, 1973/6, p.7.

⁵² Así, v.g. la pregunta escrita planteada al Consejo por M. Dondelinger nº 751/56 (*DOCE C* 70, de 21 de marzo de 1977, p.87).

Por otra parte, en 1979, se presenta por parte del diputado Walker-Smith un *informe sobre el nombramiento de un Defensor del Pueblo Europeo por el Parlamento Europeo*.⁵³ A partir de dicho Informe, la Comisión de Peticiones, a petición del Pleno, procedió a elaborar un nuevo informe sobre el procedimiento de nombramiento del Defensor del Pueblo Europeo, informe que sería aprobado por el Pleno.⁵⁴

En todo caso, el Parlamento dejó el tema en suspenso, de manera que no sería retomado hasta años más tarde, poniendo de manifiesto que la propia Comisión de Peticiones del Parlamento era reticente a una figura que pudiera inmiscuirse en parte de sus competencias.⁵⁵

- Como he señalado anteriormente, el incremento progresivo de poderes del Parlamento iría estrechamente ligado a la cuestión de su elección por sufragio universal. Esta última cuestión está expresamente contemplada en el punto 12 del comunicado final de la Cumbre de París de 9 y 10 de diciembre de 1974,⁵⁶ que reza de la siguiente forma. “Los jefes de Gobierno han comprobado que el objetivo fijado por el Tratado, de elección de la Asamblea por sufragio universal, debería realizarse lo antes posible. A este respecto, esperan con interés las

⁵³ Informe redactado en nombre de la Comisión de Asuntos Jurídicos sobre el nombramiento de un Defensor del Pueblo europeo por el Parlamento Europeo, 6 de abril de 1979 (Ponente: Sir Derek Walter-Smith) PE 57.508/fin. Doc. 29/79.

⁵⁴ Resolución relativa al nombramiento, por el Parlamento Europeo de un Defensor del Pueblo Europeo. (DOCE C 140, de 5 de junio de 1979, p. 153).

⁵⁵ En este sentido vid. el *Informe Chanterie*: Documento A2/41/85, DOCE C 175, de 15 de julio de 1985. Esta posición de la Comisión de Peticiones (que por otra parte ha desarrollado una labor relevante respecto del papel del Parlamento en las Comunidades europeas) ha sido analizada, entre nosotros por el profesor Moreiro: MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. “El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea”. *Gaceta Jurídica de la CE*, Serie D, nº 19, enero de 1993, p. 180.

⁵⁶ La traducción al español del texto puede ser consultada en *Comunidad Europea*, 1975, enero, pp. 1 y ss. De esta cumbre dijo Giscard d’Estaing que era “la última cumbre y el primer Consejo Europeo”. Por otra parte, fue en esta cumbre donde se encargó la elaboración del “Informe sobre la Unión Europea” (“Informe Tindemans”) al que nos referiremos más adelante.

propuestas de la Asamblea, sobre las que desean que el Consejo decida en 1976. En tal caso la elección por sufragio universal directo debería tener lugar a partir de 1978”⁵⁷.

- Pues bien, estas propuestas de la Asamblea que los Jefes de Gobierno “esperaban con interés” no tardaron en llegar, de tal forma que el 14 de enero de 1975 el Parlamento adoptó la *Resolución relativa a la adopción de un proyecto de convención que instituye la elección de los miembros del Parlamento Europeo por sufragio universal directo*.⁵⁸ El Parlamento parte de la necesidad de conjugar el principio democrático con el principio de equilibrio institucional⁵⁹ y esquivo el que fuera el mayor obstáculo al que se tuvo que enfrentar el anterior proyecto de 1960: la previsión de un procedimiento electoral uniforme. En efecto, el artículo

⁵⁷ El punto 12 continúa de la siguiente forma: “Al hallarse la Asamblea integrada por representantes de los Estados unidos en la Comunidad, resulta necesario que cada pueblo se halle representado de modo adecuado. La Asamblea se halla asociada al desarrollo de la construcción europea (...) Se ampliarán las facultades de la Asamblea, en particular mediante el otorgamiento de ciertos poderes en el proceso legislativo de las Comunidades”. La delegación británica y la danesa realizaron sendas declaraciones. En la primera el gobierno británico manifiesta que “no deseaba impedir a los gobiernos de los otros ocho estados miembros que progresen por el camino de la elección de la Asamblea por sufragio universal”, aunque no quiere tomar posición “antes de que se haya terminado el proceso de renegociación y de que se hayan sometido los resultados de la misma a la aprobación del pueblo británico.” (Se refería al proceso de “renegociación” de las condiciones de la adhesión británica, que no se daría por concluido hasta la reunión del Consejo Europeo en Dublín, los días 11 y 12 abril de 1975 y el posterior referéndum de 6 de junio del mismo año.) En la declaración danesa se afirma que su delegación “no puede, en la fase actual, comprometerse a instaurar la elección por sufragio universal en 1978”.

⁵⁸ *Bol. CE*, 1- 1975, nº 2501-2503, pp. 109-114. Fue ponente del proyecto el socialista Shelto Patiji.

⁵⁹ Como se afirma en la introducción al proyecto, “un Parlamento Europeo elegido por sufragio universal directo, representa un elemento indispensable al cumplimiento de nuevos progresos en la vía de la integración y de la consolidación, sobre bases democráticas, del equilibrio entre las Instituciones de la Comunidad”. Por otra parte el Presidente de la Comisión, François-Xavier Ortoli, manifestó, en el curso del debate sobre el proyecto de convención, lo siguiente: “Plantearse la elección directa de vuestra Asamblea equivale en gran medida a plantearse el problema de las atribuciones legislativas del Parlamento y al final de cuentas a anticipar los desarrollos de la Unión Europea y el equilibrio institucional general que ésta establecerá”. *Ibid.*, p.113.

7 encarga al Parlamento Europeo la elaboración de un proyecto de procedimiento electoral uniforme (a más tardar en 1980), de tal forma que las primeras elecciones se llevarían a cabo siguiendo el sistema elegido por cada Estado miembro.⁶⁰ El proyecto diseña un Parlamento de 355 miembros, elegidos cada cinco años por sufragio universal directo.⁶¹ Los ecos de este proyecto llegan al Consejo Europeo de Roma de 1 y 2 de diciembre de 1975, en el que se llega a acordar una fecha para la elección por sufragio universal del Parlamento Europeo: entre mayo y junio de 1978.⁶²

- Paralelamente y como consecuencia del mandato de la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de la Comunidad Europea de 9 y 10 de diciembre de 1974 (cumbre de París) a la que anteriormente nos hemos referido, se elabora el “Informe sobre la Unión Europea”, que fue presentado al Consejo Europeo por el primer ministro belga, Leo Tindemans, el 29 de diciembre de 1975⁶³. El informe tenía como finalidad el dotar de contenido al objetivo fijado en la cumbre de París de 19 y 20 de Octubre de 1972⁶⁴, según el cual se habría de

⁶⁰ Artículo 7. 1. “El Parlamento Europeo elabora un proyecto de procedimiento electoral uniforme a más tardar en 1980. El Consejo adopta las disposiciones por unanimidad y recomienda su adopción a los Estados miembros, en conformidad con sus disposiciones constitucionales.

2. Hasta la entrada en vigor de un procedimiento electoral uniforme, y bajo reserva de las otras disposiciones de la presente convención, el procedimiento electoral está regido por las disposiciones internas de cada Estado miembro.”

⁶¹ El artículo 1 proclama que “los representantes de los pueblos en el Parlamento Europeo son elegidos por sufragio universal directo”.

El artículo 2 distribuye el número de representantes elegidos de cada Estado Miembro de la siguiente forma: Alemania: 71, Bélgica: 23, Dinamarca: 17, Francia: 65, Irlanda: 13, Italia: 66, Luxemburgo: 6, Países Bajos: 27, Reino Unido: 67. Se mantiene de esta forma el principio de reparto proporcional y a ningún Estado se le atribuye un número menor de parlamentarios de los que poseía anteriormente.

El artículo 3 establece que “los representantes son elegidos por cinco años”.

⁶² El texto en español de las conclusiones del Consejo Europeo se puede encontrar en *Bol. CE*, 11-1975, punto 1104.

⁶³ *Suppl. Bull. CE*, 1-1976, *pássim*.

⁶⁴ Vid. Declaración de la primera conferencia en la cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de la Comunidad Ampliada, París, 20 de octubre de 1972. *Bol. CE*, 10-1972, pp. 13-23.

transformar (antes de finales de la década de los setenta) el conjunto de relaciones de los Estados miembros en una “Unión Europea”.⁶⁵ La filosofía que subyace en las propuestas del “Informe Tindemans” se puede resumir de la siguiente forma: Es necesario que se produzca una “mutación cualitativa” entre la Comunidad y la futura Unión Europea; se ha de producir un salto sustancial que permita, salvaguardando el *acquis communautaire*, desembocar en una nueva etapa, que no será sino una nueva fase en el camino de la unificación de Europa.⁶⁶ En esta nueva etapa la legitimidad democrática ha de reforzarse.

Así, se apoya la iniciativa ya mencionada por la que el Parlamento europeo sería elegido por sufragio universal directo para el año 1978. Esto tendría, en la línea que venimos apuntando, un efecto directo en el ejercicio creciente de la función legislativa. Por otra parte, se apuntan algunas aportaciones novedosas, que requerirían de reforma de los tratados:

En primer lugar, la propuesta para que el Consejo reconozca una facultad de iniciativa del Parlamento, de tal manera que pueda deliberar sobre aquellas resoluciones que el Parlamento le dirija.⁶⁷ En segundo lugar, la designación del

⁶⁵ En el -punto 16 se afirma lo siguiente: “Los Jefes de Estado o de gobierno, habiéndose dado como objetivo principal transformar, antes del término del actual decenio y en el respeto absoluto de los tratados ya suscritos, el conjunto de las relaciones de los Estados miembros en una Unión europea, ruegan a las Instituciones de la Comunidad que elaboren sobre este tema, antes de fines de 1975, un informe destinado a ser sometido a una Conferencia en la Cumbre ulterior.” *Ibid.*, p. 23.

⁶⁶ Como afirmara Leo Tindemans, en la presentación del Informe de síntesis sobre la Unión Europea (7 de Enero de 1977): “Describo a la Unión europea no como un estadio final de la unificación de Europa, sino como una fase nueva e indispensable en el curso de la cual se producirá una *mutación cualitativa* en las relaciones entre los Nueve:

Ésta implica:

-Para la *Comunidad*, una consolidación y una profundización;

-Para los *Estados miembros*, algunos compromisos suplementarios relativos a objetivos a alcanzar, los progresos a realizar inmediatamente y el fortalecimiento de las instituciones que garantizan la progresión continua hacia el objetivo definido en común.” *Bol. CE*, 12-1975, p. 6.

⁶⁷ *Suppl. Bull. CE*, 1-1976, p. 30.

Presidente de la Comisión por el Consejo Europeo, y la posterior confirmación del mismo por el Parlamento Europeo.⁶⁸ El informe, en líneas generales combina una visión realista de las posibilidades de acción de la Unión europea con un proyecto global claro y ambicioso.

- En la fase final que conduce al acuerdo definitivo de 1976 por el que se regula la elección al Parlamento por sufragio universal directo los hechos se suceden de la siguiente forma: En primer lugar, publicitado el informe Tindemans, en la primera sesión plenaria del Parlamento en Estrasburgo se insta al Consejo Europeo (Resolución del día 11 de marzo de 1976) a que tome una decisión definitiva en esta materia utilizando como base el texto del proyecto de convención al que ya he hecho referencia.

Así, el siguiente Consejo Europeo, celebrado en Luxemburgo el 1 y 2 de abril de 1976 pone sobre la mesa la cuestión. Sin embargo, además de alcanzar algunos compromisos en asuntos menores⁶⁹ se deja sin resolver, por falta de acuerdo, el asunto de la distribución de escaños. Por otra parte, el Consejo también tomó en consideración el informe Tindemans y se solicita a la Comisión y a los ministros de Asuntos Exteriores que procedan al estudio del mismo y a la elaboración de propuestas. Precisamente con este objeto tuvo lugar una serie de reuniones de los ministros de Asuntos Exteriores⁷⁰ y en ellas se liman las últimas aristas sobre el espinoso asunto de la distribución de escaños en el Parlamento, lo que permitió

⁶⁸ *Ibid.*, p. 33.

⁶⁹ Las elecciones se celebrarían durante el fin de semana, se ratifica el uso corriente de “Parlamento” para referirse a la Institución (aunque no se acuerda la modificación de los Tratados, que siguen utilizando el término Asamblea) y se comprometen a intentar que británicos y daneses, pese a las reservas planteadas al respecto, se puedan ajustar a las fechas previstas para las elecciones.

⁷⁰ Reunión informal de 15 de mayo de 1976 en el castillo de Senningen, Luxemburgo; reunión formal del 31 de mayo al 1 de junio en Bruselas; nueva reunión informal en Senningen el 12 de junio.

alcanzar un acuerdo definitivo en el Consejo Europeo de Bruselas el 12 de julio de 1976.

El número total de escaños asignados es de 410, distribuidos de la siguiente forma, 81 escaños para Alemania Federal, Reino Unido, Francia e Italia, 25 escaños para los Países Bajos, 24 escaños para Bélgica, 16 para Dinamarca y 15 para Irlanda, Luxemburgo mantiene 6 escaños.⁷¹

Tras esta serie de vicisitudes, las elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal y directo se celebraron los días 7 y 9 de junio de 1979⁷². Aparcada para más

⁷¹ El resultado final puede sorprender ya que iguala el número de escaños para los cuatro grandes, sin embargo no mantiene la igualdad entre Países Bajos y Bélgica y entre Dinamarca e Irlanda. Durante los debates en torno a la distribución de escaños por Estados se estuvieron manejando varias propuestas: la propuesta del proyecto de convenio del Parlamento ya mencionada, la propuesta francesa, irlandesa y alemana, así como las variantes belga, alemana y luxemburguesa sobre el proyecto francés (Estas últimas pueden consultarse en *Le Monde* de 2 de junio de 1976 y de 15 de junio de 1976). Es de especial interés el artículo de Schelto Patijn (miembro del Parlamento Europeo y ponente general del proyecto del Parlamento) *¿Qué Parlamento Europeo?*, en el que analiza las distintas propuestas presentadas en el debate abierto en torno al número y distribución de escaños, artículo que concluye con una lúcida reflexión: “Pero, dirán algunos, ¿por qué tantas querellas de números, tantos proyectos y contraproyectos? Después de todo, ¿por qué tratar de elegir por sufragio universal a este Parlamento Europeo? ¿No hay que tomar medidas más urgentes para hacer avanzar una Europa que se hunde? Sin duda, pero todas estas iniciativas suponen una voluntad y un poder político. Ahora bien, en nuestra Comunidad democrática, como tan bien lo dice en sustancia la Constitución francesa, toda soberanía procede del pueblo, que la expresa a través del sufragio universal”. PATIJN, S. “¿Qué Parlamento Europeo?”. *Le monde* del 1 de junio de 1976.

⁷² Resultan de interés los siguientes análisis de las primeras elecciones al Parlamento Europeo elaborados desde la perspectiva de la ciencia política: BLUMLER, JAY G. “European Voters’ Response to the First Community Elections”. En: REIF, KARLHEINZ (ed.), *European Elections 1979/81 and 1984. Conclusion and Perspectives from Empirical Research*. Berlin: Quorum. 1984; BLUMLER, JAY G. and FOX, A.D. *The European Voter: Popular Responses to the First European Community Elections*. London: Policy Studies Institute. 1982; INGLEHART, RONALD and RABIER, J.R. (1979), “Europe Elects a Parliament: Cognitive Mobilization and Pro European Attitudes as Influences on Voter Turnout”, *Government and Opposition*, 14, 1979, pp. 45-74; REIF, KARLHEINZ, “National Electoral Cycles and European Elections 1979 and 1984”. *Electoral Studies*, 3, 1984, pp. 244-255; REIF,

adelante la cuestión del procedimiento electoral uniforme, rigieron las normas de los distintos sistemas electorales de los Estados miembros. Del conjunto de hechos que he relatado sucintamente y que conducen a este primer Parlamento elegido directamente por los ciudadanos europeos se pueden extraer algunas conclusiones que afectan al debate en torno al *principio democrático* que tiene lugar en este estadio de la integración europea:

- En primer lugar, en todo este proceso se pone de manifiesto cómo el desarrollo del principio democrático a través de la elección del Parlamento por sufragio universal se identifica con las concepciones supranacionales de las comunidades, frente a una visión intergubernamental de Europa según la cual la democracia sólo tiene sentido en el ámbito estatal. Por consiguiente, el debate no se centra aún en torno a la existencia de un déficit democrático en la esfera comunitaria y su superación (no desde luego con la intensidad que adoptará posteriormente)⁷³, sino en torno a la necesidad de una Europa con más poderes en el ámbito supranacional.⁷⁴

KARLHEINZ (ed.) *European Elections 1979/81 and 1984. Conclusion and Perspectives from Empirical Research*. Berlin: Quorum. 1984.

⁷³ De hecho, la expresión déficit democrático en el ámbito de las comunidades europeas no es utilizada hasta el año 1979, siendo el académico y laborista británico David Marquand el primero en emplearla. Vid. al respecto, MENY, YVES. “De la Démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges”. *Journal of Common Market Studies*. 2002. Vol. 41, nº 1. Pp. 1-13.

⁷⁴ Los siguientes ejemplos son ilustrativos del debate en torno a esta cuestión: Así, Alterio Spinelli concede al Parlamento una posición central para iniciar una nueva etapa en las Comunidades Europeas. Se opone a las posiciones gaullistas que rechazan la visión supranacional de la construcción europea y considera ineficaz el avance fundado “en milagros continuos, a saber, en acuerdos intergubernamentales que se renueven sobre cada detalle de cada asunto, sin transferencias de poderes de ninguna índole”. Para superar esta situación se hace necesario “comenzar a construir realmente la personalidad europea, la Unión Europea”. Deberá ser el Parlamento Europeo el encargado de redactar el proyecto de su constitución “por su naturaleza, y dadas las tradiciones de nuestras democracias representativas” (el Parlamento aúna la condición supranacional con “un arraigo político suficiente”). SPINELLI, A. “Pour désenbourber l’Europe”. *Le Monde* del 26 de junio de 1973; En los antípodas de estos planteamientos, el gaullista Michel Debré cataloga la supranacionalidad de “irreal, hipócrita e ineficaz”. En consecuencia, critica a la Comisión por apoyarse en la Asamblea “para establecer

- En segundo lugar, se constata una clara percepción de que el incremento de los poderes del Parlamento Europeo debería conducir a un mayor nivel de legitimidad democrática del mismo⁷⁵. Esta constatación encontrará su reflejo más adelante en un plano superior: a medida que aumentan las competencias no ya de una institución como el Parlamento sino de la Unión Europea en su conjunto, la necesidad un mayor grado de legitimidad democrática en el ámbito supranacional se hace patente.
- Finalmente, la incorporación y desarrollo del principio democrático se realiza conforme al principio de gradualismo y posibilismo. Incluso un documento ambicioso en su filosofía y concepción de Europa, como el informe Tindemans,

no un poder (no tiene capacidad para ello) sino un antipoder nacional”. Así, las consecuencias de este camino emprendido por las comunidades serían funestas para “la patria irremplazable” que es Francia. Deberá intentarse, pues, “todo lo que sea humanamente posible para evitar este suicidio”. DEBRÉ, M. “L’ aventure recommence...” *Le monde* del 18 de diciembre de 1975; En la misma línea, Charles Saint-Prot, director de *La pensée nationale*: La utopía europea implica “la renuncia a que nuestra nación no se funde en la colonia atlantista bautizada Europa y dirigida por el proconsulado alemán”. En este sentido la cuestión de la Asamblea parlamentaria europea no es sino “una etapa de un largo proceso de dimisión”. SAINT-PROT, C. “Que la France sera grande si...”. *Le Monde* del 24 de junio de 1977; Jacques Mallet, miembro del comité directivo del Movimiento Europeo, contesta a Debré y sus seguidores: “La teología del nacionalismo encuentra en él a su gran inquisidor” Se pregunta qué Europa quiere el señor Debré, si rechaza la “Europa democrática” y entiende que el rechazo sistemático de todo lo que rebasa la cooperación intergubernamental significa el sacrificio de la eficacia en aras del dogmatismo. Por ello, la elección de la Asamblea, sin ser una panacea, “reforzará su autoridad” y “dará sobre todo a los ciudadanos de nuestros países una ocasión de tomar conciencia de su comunidad de destino”. MALLET, J. “Pour une Europe sans théologie”. *Le Monde* del 28 de enero de 1977; Finalmente, el filósofo Jean-Marie Benoit, abunda en los argumentos antinacionalistas: “La conversión de un Parlamento Europeo, compuesto por las representaciones nacionales, en una Cámara elegida por sufragio universal por los propios pueblos, despierta los viejos demonios del nacionalismo integral, y da al país un acceso de fiebre obsidional de las que no hemos solido conocer muchas desde la guerra de 1914 (...) Los enfrentamientos sangrientos de los nacionalistas primarios no deberían ya ser otra cosa que un recuerdo para un cromo. La hora de Europa no suena sólo para el campanario de nuestra aldea”. BENOIT, J-M. “Les clairs de Déroulède”, *Le Monde* del 24 de junio de 1977. Estos artículos se recogen en TRUYOL Y SERRA, A. *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*. Vol. I, *Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1951-1979)*, Madrid: Tecnos, 2002, pp. 146-149.

⁷⁵ Vid. supra los comentarios del comisario Claude Cheysson y del presidente de la Comisión François –Xavier Ortoli.

adopta un enfoque realista y pragmático. Como señala la profesora María de la Peña Romo García “Tindemans define los componentes ideales de la Unión Europea y presenta propuestas concretas que deberán materializarse progresivamente”⁷⁶ El refuerzo de la legitimidad democrática del conjunto del cuadro institucional europeo a través de la elección por sufragio directo del Parlamento Europeo era, como hemos comprobado, una de estas propuestas concretas.

En el periodo que abarca desde las primeras elecciones por sufragio universal al Parlamento Europeo hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht destacaré varios hitos fundamentales en el ámbito del desarrollo progresivo del principio democrático en el proceso de construcción de la hoy Unión Europea: ⁷⁷

- En primer lugar, la elaboración del proyecto Spinelli,⁷⁸ (Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea aprobado por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de

⁷⁶ROMO GARCÍA, MARÍA DE LA PEÑA. *Historia del Parlamento Europeo (1950-2000)*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Dykinson, 2001.p160. La profesora continúa su argumentación de la siguiente forma: “Para elaborar sus premisas, Tindemans se basa en dos interrogantes: qué quieren los europeos y qué esperan aquellos de una Europa unida. Para llegar a las respuestas hay que escuchar a los pueblos que componen la Unión. El objetivo *de los padres de Europa*, inscrito en los Tratados de Roma y París, era conseguir una unión cada vez más estrecha entre los pueblos, y este objetivo sigue siendo válido. El problema radica en hacer llegar a los pueblos esta idea, es decir, en transmitirles el contenido y los objetivos en los que se concreta la construcción de Europa (...) es en función de cuatro criterios: autoridad, eficacia, legitimidad y coherencia, que se determinarán las modificaciones del funcionamiento de las instituciones europeas”.

⁷⁷ No quisiera dejar de insistir en la importancia que en este periodo tiene la ya mencionada sentencia *Roquette Frères* pronunciada por el tribunal de Justicia en 1980, que reconoce por primera vez la existencia de un principio de democracia aplicable en el ámbito de las comunidades y que supone el inicio de la actividad del Tribunal en torno a la consagración de este principio. En todo caso esta labor del Tribunal será analizada con detenimiento en el capítulo VI de la presente obra.

⁷⁸Entre las diversas obras que analizan el proyecto Spinelli se pueden destacar las siguientes: CAPOTORTI, F., HILL, M., JACOBS, F. Y JAQUÉ, J.P., *Le Traité d’Union Européenne. Commentaire du Projet adopté par le Parlement Européen le 14 février 1984*. Bruxelles: Université de Bruxelles, 1985; CHITI-BATELLI, A., *Elezioni comunitarie e progetto costituente*. Mandaduria: Lacaitaeditore, 1984; CHITI-BATELLI, A., *L’idea d’Europa nel pensiero di Altiero Spinelli*. Roma: Lacaita, 1989; DASTOLI, P.V. y Pierucci, A., *Verso una*

1984⁷⁹), se trata, en palabras de Francisco Aldecoa, de una “provocación política”⁸⁰ impulsada por el nuevo Parlamento Europeo elegido por sufragio universal. El proyecto diseña un cambio político completo, más allá de las reformas graduales, persiguiéndose la ampliación de las competencias comunitarias y la asunción de importantes poderes legislativos. El eurodiputado italiano Altiero Spinelli lidera el grupo de eurodiputados conocido como el “Club del Cocodrilo”, que propugnan una reforma en profundidad de los tratados que diese por concluido el método del gradualismo y los pequeños pasos en el proceso de construcción europea⁸¹. Así, el 9 de julio de 1981, el Parlamento aprueba una propuesta presentada por este grupo de eurodiputados con la finalidad de crear una “Comisión Institucional Permanente” que recibió el encargo de realizar los trabajos que culminarán en el Proyecto de Tratado de la Unión Europea. El Proyecto final elaborado por la Comisión Institucional, fue aprobado por mayoría absoluta del Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984, aunque no llegara a entrar nunca en vigor al no ser sometido a las ratificaciones que preveía, ante el escepticismo de los gobiernos de los Estados miembros, partidarios de las reformas graduales y limitadas.

El Proyecto de Tratado de la Unión Europea, de vocación netamente federalista, concede un papel predominante al principio democrático. Dicho principio se

Costituzione democratica per l'Euroa: guida al Trattato di Unione Europea. Genoa: Marietti, 1984; GUTIERREZ ESPADA, C., *El sistema institucional de las Comunidades Europeas. De los Tratados Constitutivos y el Acta Única al Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea*; LEVI, L., *Altiero Spinelli and the Federalism in Europe and the World*. Milano: Franco Agnelli, 1990; MOVIMIENTO FEDERALISTA EUROPEO. *Il Progetto di Trattato per l'Unione Europea*. Pavia: Ed. Libera Associazione “Il Federalista”, 1984.

⁷⁹ Bol. CE, 2/1984.

⁸⁰ ALDECOALUZARRAGA, F. *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*. Vol. II, *Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid: Tecnos, 2002, .69.

⁸¹ Vid. GAZZO, M. (ed.), *Towards European Union. From the 'Crocodile' to the European Council in Milan (28-29 June 1985)*. Brussels, Luxembourg: Agence Europe, 1985.

encuentra ya recogido explícitamente en el Preámbulo del Tratado, en el que se hace visible “la adhesión a los principios de democracia pluralista”, se adjetiva la obra de unificación europea como “democrática” y se pone de manifiesto la necesidad de “dar a las instituciones formas más eficaces y democráticas”.⁸²

Por otra parte, el principio democrático adquiere un carácter de fundamento de la Unión⁸³ en tanto en cuanto se constituye en requisito para la adhesión a la misma⁸⁴ y se establece de forma pionera un procedimiento sancionador en caso de violación grave y persistente por un Estado miembro de los principios democráticos.⁸⁵ Además, el proyecto protege la dignidad del individuo y reconoce los derechos fundamentales⁸⁶, además de establecer un estatuto de ciudadanía de la Unión⁸⁷.

⁸² Así reza el tenor literal de los tres primeros incisos del Preámbulo:

“- Con vistas a proseguir y relanzar la obra de la unificación democrática de Europa, de la cual las Comunidades Europeas, el sistema monetario europeo, y la cooperación política son los primeros logros y convencidos de que la afirmación de la identidad de Europa es algo cada vez más importante.

- felicitándose por los resultados positivos conseguidos hasta ahora, pero conscientes de la necesidad de redefinir los objetos de la construcción europea y de dar a las instituciones formas más eficaces y democráticas de atenderlos,

- basándose en la adhesión a los principios de la democracia pluralista, del respeto a los derechos humanos y de la preeminencia del Derecho.”

⁸³ Vid. la opinión al respecto de SIDJANSKI. SIDJANSKI, D. *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*. Barcelona: Ariel, 1998, p. 107.

⁸⁴ Art. 2. “*Adhesión de nuevos miembros*.- Cualquier estado europeo democrático puede solicitar ser miembro de la Unión. Las modalidades de adhesión, así como las adaptaciones que esto entraña, son el objeto de un tratado entre la Unión y el estado candidato”. En esto se anticipa a la posterior regulación de la cuestión tanto en el Tratado de Maastricht como en las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague, como tendremos ocasión de analizar.

⁸⁵ Art. 4.4. “En caso de violación grave y persistente llevada a cabo por un Estado miembro de los principios democráticos o de los derechos fundamentales, podrán adoptarse sanciones en base a las disposiciones del artículo 44 del presente tratado”.

⁸⁶ Art. 4. “*Derechos fundamentales*.-1. La Unión protege la dignidad del individuo y reconoce a toda persona dependiente de su jurisdicción los derechos y libertades fundamentales resultantes de los principios comunes de las constituciones de los Estados miembros, así como del Convenio Europeo de salvaguardia de los derechos del hombre y libertades fundamentales.”

⁸⁷ Art. 3. “*Ciudadanía de la Unión*”. – Los ciudadanos de los estados miembros son, por ello, ciudadanos de la Unión. La ciudadanía de la Unión está ligada a la calidad de ciudadano de un

El Parlamento, a su vez, adquiere un mayor protagonismo en la vida institucional de la Unión, consagrando su legitimidad democrática⁸⁸ y adquiriendo más peso a costa del Consejo en la actividad legislativa⁸⁹ y presupuestaria⁹⁰. Incrementa igualmente sus poderes de control político.⁹¹

Obviamente, todas estas dimensiones del principio democrático que se incorporan al proyecto tendrán una destacada influencia en las sucesivas reformas de los tratados, como podremos constatar en las siguientes páginas. Por ello, y pese a no haber entrado en vigor, el Proyecto de Tratado de la Unión Europea es una referencia obligada en el estudio del desarrollo progresivo de este principio, máxime teniendo en cuenta que recoge las propuestas de los primeros representantes elegidos directamente por los ciudadanos europeos.

estado miembro; no puede adquirirse o perderse separadamente. Los ciudadanos de la Unión participan en la vida política de ésta según las formas previstas por el presente tratado, gozando de los derechos que les son reconocidos por el ordenamiento jurídico de la Unión, y se conforma a las normas de ésta.”

⁸⁸ Art. 14. “*El Parlamento europeo*.- El Parlamento europeo será elegido por sufragio universal directo mediante el voto libre y secreto de los ciudadanos de la Unión. La duración de la legislatura será de cinco años.

Una ley orgánica establecerá un procedimiento electoral uniforme; hasta la entrada en vigor de esta ley, el procedimiento aplicable es el que está en vigor para la elección del Parlamento de las Comunidades europeas.”

⁸⁹ Artículo 36. “El Parlamento y el Consejo de la Unión ejercen conjuntamente el poder legislativo con la participación activa de la Comisión.”

⁹⁰ Art. 70. 1. “La Unión dispondrá de financiación propia, administrada por sus instituciones, en base al presupuesto adoptado por la autoridad presupuestaria. Dicha autoridad estará compuesta por el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión.”

⁹¹ Art. 16. El Parlamento: (...)

- procederá a la investidura de la Comisión, aprobando su programa político,
- ejercerá el control político sobre la Comisión.
- poseerá el poder de adoptar, por mayoría cualificada, una moción de censura que obligue a los miembros de la Comisión a dimitir colectivamente de sus funciones,
- dispondrá de poder de investigación, y recibirá las peticiones que le sean dirigidas por los ciudadanos de la Unión.

- La primera consecuencia de la elaboración del Proyecto de Tratado de la Unión Europea fue la de obligar a los distintos Estados miembros a reaccionar ante el mismo. No fue precisamente, y esto es sintomático, desde el ámbito intergubernamental desde donde se impulsó un nuevo avance en la construcción europea, sino desde la labor llevada a cabo por el Parlamento (aún más activo y con la mayor fuerza que proviene de su legitimación por sufragio universal directo) y desde el impulso de una Comisión presidida por Jacques Delors. Obligados a dar una respuesta, viéndose ante la necesidad de realizar algún movimiento hacia adelante (que en ningún caso sería de la envergadura del preconizado por el proyecto Spinelli) los gobiernos de los Estados miembros dan una serie de pasos, concretados en el Consejo Europeo de Fontainebleau que tuvo lugar del 25 al 26 de junio de 1984.⁹² Se toman dos medidas importantes concernientes al tema que nos ocupa:

1. En primer lugar se decide la creación de un Comité de Sabios encargado del estudio de los avances institucionales, dirigido por el Irlandés Dooge. Dicho Comité presentó dos informes. El primer informe provisional (Informe Dooge I), que se presentó en el Consejo Europeo de Dublín celebrado los días 3 y 4 de diciembre⁹³, y un segundo informe, el Informe Dooge II, presentado ante el

⁹²Vid. las Conclusiones de la presidencia sobre los trabajos del Consejo Europeo de Fontainebleau, 25 y 26 de junio de 1984, *Bol. CE*, 6/1984. Cabe reseñar que el camino ya se había preparado en el Consejo Europeo de Stuttgart, con la elaboración de la Declaración solemne sobre la Unión Europea, en la que se plantean una serie de reformas con el objetivo de reforzar a las Comunidades Europeas. En dicha declaración se afirma la resolución de los Estados a “promover conjuntamente la democracia”, se constatan “los deseos de los pueblos democráticos europeos para los que el Parlamento europeo, elegido por sufragio universal, es un medio indispensable”. Por último se reafirman en la convicción de que “el respeto y el mantenimiento de la democracia representativa y de los derechos humanos en cada uno de los Estados miembros constituyen elementos esenciales de la adhesión a las Comunidades europeas.” Declaración solemne sobre la Unión Europea, Consejo Europeo de Stuttgart, 19 de junio de 1983, *Bol. CE*, 6/1983.

⁹³ Informe provisional del Comité ad hoc para las cuestiones institucionales, dirigido al Consejo Europeo de Dublín de 3 y 4 de diciembre de 1984 (Informe Dooge I), *Bol. CE*, 11/1984.

Consejo Europeo de Bruselas de 29 y 30 de marzo de 1985⁹⁴ cuyo contenido coincide sustancialmente con el anterior, pero que incorpora, entre otras cuestiones, una solicitud de convocatoria de una Conferencia Intergubernamental cuyos resultados habrían de someterse al Parlamento Europeo.⁹⁵

El Informe Dooge, contiene importantes referencias al tema objeto de nuestro estudio: Menciones a la democracia pluralista en el preámbulo,⁹⁶ constatación de la necesidad de que las comunidades se transforme en una verdadera entidad política, en una Unión Europea, fundamentada en la capacidad de decisión de sus ciudadanos,⁹⁷ y sobre todo, el reconocimiento de que los medios para alcanzar sus objetivos pasan por unas instituciones eficaces y democráticas.⁹⁸

Especialmente relevantes son sus consideraciones respecto de la posición del Parlamento Europeo en el marco del equilibrio institucional. En efecto, hasta el momento la lógica interestatal predomina sobre la lógica supranacional y, en mayor medida, sobre la lógica democrática. Y se da la paradoja de que la institución que mayor legitimidad democrática posee es, precisamente, la que

⁹⁴ Informe del Comité ad hoc para las cuestiones institucionales, dirigido al Consejo Europeo de Bruselas de 29 y 30 de marzo de 1985 (Informe Dooge II). *Bol. CE*, 3/1985.

⁹⁵ Sobre los trabajos del Comité revisten interés KEA TINGE, P y MURPHY, A. "The European Council's Ad Hoc Committee on Institutional Affairs (1984-85)". En: Roy PRYCE, (Ed.), *The Dynamics of European Union*, London: Croom Helm, 1987, pp. 217-237; DE RUYT, J. *L'Acte unique européen*. Bruxelles : Éditions de l'Université de Bruxelles, 1987, pp. 51-57.

⁹⁶ "La Comunidad –fundada sobre los principios de la democracia pluralista y sobre el respeto de los Derechos Humanos que constituyen elementos esenciales de la pertenencia a ella y uno de los objetivos constantes de su acción en el mundo- responde, por su misma originalidad a necesidades complejas, pero profundamente sentidas de nuestros ciudadanos"

⁹⁷ "Se persigue como objetivo la creación de una Unión Europea "que tenga capacidad para decidir en nombre de todos los ciudadanos, según un proceso democrático en función de su interés común..."

⁹⁸ "III. Los medios: Instituciones eficaces y democráticas. La Unión Europea –así como la Comunidad actual- tiene necesidad de instituciones completamente al servicio del interés común." Informe del Comité ad hoc para las cuestiones institucionales, dirigido al Consejo Europeo de Bruselas de 29 y 30 de marzo de 1985 (Informe Dooge II). *Bol. CE*, 3/1985.

tiene menos peso en el la balanza del poder comunitario⁹⁹. Conscientes de esta situación se realiza una serie de propuestas concretas sobre las competencias del Parlamento en los siguientes ámbitos:

- Una participación efectiva en el poder legislativo mediante la codecisión con el Consejo.
- Un fortalecimiento de su control sobre las políticas de la Unión Europea, de su control político sobre la Comisión¹⁰⁰ y sobre la cooperación en el sector de la política exterior.
- Una asunción de mayor capacidad decisoria relativa a los ingresos.¹⁰¹

Como resulta evidente, la posición del Comité de sabios va más allá de lo inicialmente deseado en la esfera intergubernamental, y recoge buena parte de las propuestas y el espíritu del Proyecto de Tratado.¹⁰²

2. En segundo lugar, el Consejo Europeo de Fontainebleau, crea otro comité ad hoc para la Europa de los Ciudadanos, presidido por el italiano Pietro Adonnino,

⁹⁹ Se refiere al Parlamento como la “prenda de la democracia del sistema Europeo” y denuncia el contrasentido de que una institución elegida por sufragio universal esté “encastillado en un papel consultivo” y con competencias solo sobre pequeña parte de los gastos de la Comunidad.

¹⁰⁰ Se afirma además que “al principio del mandato, la Comisión debería recibir un voto de investidura del Parlamento Europeo sobre la base de su programa.”

¹⁰¹ Junto a estas medidas tendentes a reforzar los poderes del Parlamento se busca, además, reforzar su legitimidad a través del establecimiento de un procedimiento electoral uniforme.

¹⁰² Sin embargo, incluso dentro del Comité se manifestaron posturas discrepantes que consideraban que el Informe iba más allá de lo razonable. Así, en las observaciones del Sr. Moller contenidas en el mismo, éste señala que ha de irse más allá de la “repartición de los poderes entre las instituciones tal y como ha sido fijada en el Tratado” ni de el objetivo de “una estructura de producción eficaz, rechazando los elementos de distorsión”. En otro sentido se dirigen las críticas del Sr. Papantoniou, quien subraya las carencias del informe en temas de cohesión, desarrollo regional y convergencia de los niveles de vida. Como vemos, de nuevo se vuelven a poner de manifiesto las distintas concepciones en torno al proceso de integración europeo, concepciones que han convivido, en parte, gracias a la peculiar (y compleja) estructura decisonal, en permanente equilibrio (en ocasiones acrobático) entre las distintas lógicas (interestatal, supranacional y democrática) que subyacen en dicho proceso.

con la finalidad de proponer disposiciones que conciernen directamente a los ciudadanos de la Comunidad, persiguiendo el objetivo de acercar a la ciudadanía al proceso de integración europea. El comité realizaría dos informes: El primero sería presentado ante el Consejo Europeo de Bruselas de 29 y 30 de marzo de 1985 (Informe Adonnino I)¹⁰³, en el que se abordan una serie de cuestiones que “visiblemente les aportarán (a los ciudadanos) ventajas tangibles en su vida cotidiana”. Se tratan una amplia gama de temas entre los que destacan la libre circulación de los ciudadanos y sus bienes, la libre circulación en la vida profesional, el derecho de residencia, etc.

Pero en relación con el principio democrático tiene más enjundia el Informe Adonnino II, presentado al Consejo Europeo de Milán de 28 y 29 de junio de 1985¹⁰⁴. En el mismo, junto al abordaje de cuestiones como la cultura, la juventud, la educación o el deporte, se afronta en el punto 2.1 y 2.2 el tema del ciudadano europeo en tanto que participante en el proceso político de la comunidad y del proceso político de los Estados miembros: Y aquí es donde se introducen propuestas de calado que tendrán su correlato (si bien con un enfoque jurídico distinto) en los derechos de ciudadanía consagrados en el Tratado de Maastricht años más tarde.

Así, en el punto 2.1.i se solicita la elaboración de un procedimiento electoral uniforme. Se aborda igualmente la cuestión de la transparencia en la administración de las comunidades, el derecho de petición y se vuelve a retomar la idea de la conveniencia de un Defensor del Pueblo europeo (Punto 2.1.ii). Por último, se desarrolla la cuestión del sufragio activo y pasivo del ciudadano europeo tanto en las elecciones locales como en las del Parlamento Europeo.

¹⁰³ Informe del Comité ad hoc “Europa de los ciudadanos”, dirigido al Consejo Europeo de Bruselas de 29 y 30 de marzo de 1985 (Informe Adonnino I). *Bol. CE*, 3/1985.

¹⁰⁴ Informe del Comité ad hoc “Europa de los ciudadanos”, dirigido al Consejo Europeo de Milán de 28 y 29 de junio de 1985 (Informe Adonnino II). *Bol. CE*, 6/1985.

En todo caso estas propuestas no tuvieron una inmediata traslación en el proceso de reforma del Derecho originario que concluiría con el Acta Única Europea, pero dejan una impronta que se haría más visible a raíz de la reforma que tiene lugar con el Tratado de Maastricht.

- Teniendo en cuenta todo lo anterior, y con el impulso decidió de la presidencia italiana, el Consejo Europeo de Milán, convoca una Conferencia Intergubernamental (con el voto contrario de Grecia, Dinamarca y Gran Bretaña), cuyos trabajos se inician el 9 de septiembre de 1985 en Luxemburgo.¹⁰⁵

Durante esta Conferencia se vuelve a poner de manifiesto que el mayor empuje hacia el avance del proyecto europeo vendrá no de los actores intergubernamentales (aunque habría que señalar que la presidencia Luxemburguesa contribuyó en buena medida a que la reforma pudiera realizarse), sino tanto de los trabajos y presiones previas llevadas a cabo desde el Parlamento, como desde el impulso político de Delors,¹⁰⁶ que consigue vincular

¹⁰⁵ Sobre el desarrollo de esta CIG son relevantes las aportaciones de CORBETT, R. “The 1985 Intergovernmental Conference and the Single European Act”, En: PRYCE, R. (ed.) *The Dynamics of European Union*. London: Croom Helm, 1987, p. 242; DEHOUSSE, R. y MAJONE, G. “The Institutional Dynamics of European Integration: From the Single Act to the Maastricht Treaty”. En: MARTIN, S (Ed.), *The Construction of Europe: essays in honor of Emile Noël*. Dordrecht :Kluwer Academic Publishers, 1994, pp. 99-104; GAZZO, M. (ed.) *Towards European Union II. From the European Council in Milan to the Signing of the European Single Act*. Brussels, Luxembourg: Agence Europe, 1986.

¹⁰⁶ Este decidido impulso de Delors ya lo puso de manifiesto meses antes de iniciarse la CIG, en su discurso ante el Parlamento Europeo, “Por qué un gran mercado sin fronteras interiores”, de 14 de enero de 1985. En el mismo el presidente de la Comisión se pregunta: “¿Cómo es posible, me he preguntado muchas veces, que esta Comunidad, animada de personalidades de tanta convicción y talento, no haya sido capaz de despegar?”. Y señala: “Volvamos a las cuestiones previas. Démonos fuerza económica, tecnológica, financiera, monetaria. Pero toda esa fuerza no será lo que podría ser si no se funda en la democracia y en la equidad.” DELORS, J. *El nuevo concierto europeo*. Madrid: Acento Editorial, 1993, pp. 5-26.

las reformas institucionales (con una propuesta inicial de incremento de las competencias del Parlamento) al objetivo del Mercado Interior.¹⁰⁷

Quisiera mencionar , por su interés respecto del principio democrático algunas de la aportaciones del Parlamento Europeo respecto de la CIG. Así, el 11 de diciembre de 1985, el Parlamento adopta una resolución¹⁰⁸ en la que sostiene que las modificaciones institucionales propuestas hasta la fecha carecen de las garantías necesarias tanto en materia de eficacia como de respeto de la legitimidad democrática. Solicitan en concreto que se realice las oportunas adaptaciones del procedimiento de cooperación para llegar a alcanzar un verdadero procedimiento de codecisión.

Por otra parte, el 16 de enero de 1986 el Parlamento adopta una nueva resolución en que abunda en la esta posición, al tiempo que afirma su propósito de utilizar al máximo las posibilidades que le brinde el Acta Única Europea para continuar trabajando en aras de un verdadera Unión política entre los Estados miembros.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Esto permitirá un compromiso final por parte de Reino Unido y Dinamarca, que no estaban dispuestos a renunciar a los beneficios económicos que les reportaba el mercado interior, aunque para ello tuvieran que transigir con una reforma institucional. Sobre la postura británica y danesa vid. GEORGE, S. *An Awkward Partner. Britain in the European Community*, Oxford: Oxford University Press, 1990; GULMAN, C. "The Single European Act - Some Remarks from a Danish Perspective". *Common Market Law Review* 24, 1987. Las reticencias de Grecia se terminan de disipar con la inclusión de las propuestas en el ámbito de la cohesión económica y social. Por último no podemos desdeñar el papel llevado a cabo por la actividad lobista, los intereses de importantes actores de la sociedad civil en el ámbito económico estaban ligados a la consecución del objetivo del mercado interior, por lo que se movilizaron intensamente para que se pudiera llegar a un acuerdo de reforma. Sobre el papel de estos grupos de interés vid. STREECK, W. y SCHMITTER, P.C. "From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market", *Politics and Society* 19:133-64, 1991.

¹⁰⁸ Resolución del Parlamento Europeo de 11 de diciembre de 1985 sobre las declaraciones del Consejo y la Comisión relativas a la reunión de del Consejo Europeo de 2 y 3 de diciembre de 1985 en Luxemburgo. *DOCE* C 325 de 31 del 12 de 1985, p. 60.

¹⁰⁹ Resolución sobre la posición del Parlamento Europeo respecto del Acta Única Europea aprobada por la Conferencia Intergubernamental los días 16 y 17 de diciembre de 1985, 16 de enero de 1986. *DOCE* C 36, 17 de febrero de 1986.

De nuevo se pronuncia sobre el Acta Única el 17 de abril de 1986, en la que solicita a los parlamentos nacionales que acompañen el acta de ratificación del Acta Única de una declaración expresando que a pesar de ciertos avances, la reforma no ha contado en la medida necesaria con la intervención de la institución que encarna la legitimidad democrática de las comunidades: El Parlamento Europeo.¹¹⁰

Las conclusiones de la Conferencia Intergubernamental se presentaron al Consejo Europeo de Luxemburgo de 2 y 3 de diciembre. Finalmente, el texto del Acta Única Europea se aprobó el 17 y 28 de febrero de 1986¹¹¹. Entró en vigor el 1 de julio de 1987.¹¹²

Es obvio que el enfoque intergubernamental de reforma de los tratados apostaba de nuevo por el gradualismo y abandonaba el modelo holístico de reforma propugnado por el Parlamento. Esto explica, como acabamos de señalar, la decepción mostrada por esta institución tanto por la forma escogida para la reforma, que en su opinión se apartaba de las interpretaciones más exigentes del

¹¹⁰ Resolución de 17 de abril de 1986 sobre la Unión Europea y el Acta Única. *DOCE C* 120 de 20 de marzo de 1986. Una nueva resolución será presentada el 23 de octubre de 1986, en la que se vuelve a dirigir a los parlamentos nacionales, subrayando las declaraciones favorables a continuar por la senda de la construcción de una verdadera Unión Europea realizadas por el Parlamento belga y el Senado italiano, y animando al resto de parlamentos a hacer lo mismo. Resolución de 23 de octubre de 1986 sobre los procedimientos de ratificación del Acta Única Europea por los Parlamentos nacionales y sobre la realización de la Unión Europea. *DOCE C* 297 de 24 de noviembre de 1986, p. 119.

¹¹¹ Fue necesario la celebración de un referéndum en Dinamarca y en Irlanda, seguido en esta última de una reforma constitucional.

¹¹² Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo el 17 y 28 de febrero en Luxemburgo y La Haya. *DO L* 169 de 29 de junio de 1987.

principio democrático¹¹³, como por el contenido de la misma, que adolecía, a su entender, de falta de ambición.¹¹⁴

En todo caso, y pese a sus limitaciones, no puede negarse que el Acta Única Europea constituye un paso adelante en el proceso de construcción europea, al articular en un texto convencional único las reformas consensuadas entre posiciones gubernamentales divergentes en torno a la concepción de Europa. El impulso en el ámbito institucional, competencial y de eficiencia económica (con la perspectiva de la consecución del mercado interior) es evidente y también lo será en el ámbito del principio democrático, si bien con menor amplitud de miras que en el non nato Proyecto de Tratado de la Unión Europea.¹¹⁵

¹¹³“No es democrático que una reforma institucional de la Comunidad (...) que interesa directamente a todos los ciudadanos (...) haya sido elaborada sin debate público y manteniendo al margen a la Asamblea que los representa legítimamente”. Resolución sobre la posición del Parlamento Europeo respecto del Acta Única Europea aprobada por la Conferencia Intergubernamental los días 16 y 17 de diciembre de 1985, 16 de enero de 1986. *DOCE*, nº C 36, 17 de febrero de 1986.

¹¹⁴ “El Acta Única sólo puede promover progresos modestos en algunos ámbitos comunitarios, si bien no constituye en modo alguno la verdadera reforma de la Comunidad que necesitan estos pueblos con el fin de garantizar su posición económica y política en el mundo y poder responder a sus exigencias en materia de crecimiento armonioso, de creación de puestos de trabajo, de solidaridad, de seguridad y de responsabilidades internacionales”. Por todo ello, el Parlamento “proseguiría su lucha con el espíritu de su Proyecto de Tratado de Unión par que se cree una verdadera unión política y económica entre los Estados de la Comunidad”. *Ibid.*

¹¹⁵ Entre la bibliografía sobre el Acta Única Europea destacamos, : BIEBER, R., PANTALIS, J. y SCHOO, J. "Implications of the Single European Act for the European Parliament". *Common Market Law Review*, 23, 1986; ANDERSON, J. J. "The State of the (European) Union: From the Single Market to Maastricht, from Singular Events to General Theories". *World Politics* 47: 441-65, 1995; ATTALI, JACQUES, *Verbatim, Tome 1: Chronique des années 1981-1986*. Paris: Fayard, 1993; ATTALI, JACQUES, *Verbatim, Tome 2: Chronique des années 1986-1988*. Paris: Fayard, 1995; CAMPBELL, A. "The Single European Act and the implications", *The ICLQ*, vol. 35, 1986, n. 4, pp. 932-938; DE RUYT, J. *L'Acte Unique Européen*, Brussels: Editions de l'Université de Bruxelles, 1989; DIEZ DE VELASCO, M., "El futuro de la integración europea con especial referencia al "Acta Única" de 1986", *Derecho español y Derecho comunitario europeo* (Seminario de profesores de la Facultad de Derecho, dirigido por MARIÑO MENÉNDEZ, F. M.) Publicaciones de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1987, pp. 11-25; ALDECOA LUZARRAGA, F. "El Acta Única Europea: primer paso incierto en la profundización comunitaria hacia la Unión Europea", *REJ*, Vol. 7 n. 2, pp. 543-563, 1986; ENGEL, C. y WESSELS, W. (eds.), "From Luxembourg to Maastricht Institutional Change in

Así, en el preámbulo del Acta Única Europea los Estados, junto a otras aseveraciones sobre la democracia,¹¹⁶ reafirman “muy especialmente los principios de la democracia y el respeto del Derecho y de los derechos humanos”.¹¹⁷ Es de destacar cómo, por primera vez, se utiliza de forma expresa en un texto de Derecho originario la expresión “principio de la democracia”, incorporando al ámbito constitucional¹¹⁸ de las comunidades una noción que, como ya he analizado, recoge por primera vez el Tribunal de Justicia, en ese juego de interacción entre esferas judicial y normativa que analizaremos en el capítulo VI de la presente obra.

the European Community after the Single European Act", Bonn: Europa Union, 1992; GEORGE, S. "Supranational Actors and Domestic Politics: Integration Theory Reconsidered in the Light of the Single European Act and Maastricht", Paper presented to the Political Studies Association Annual Conference, University of Leicester, April, 1993; GLAESNER, H. J., "L'Acte Unique Européenne". *RMC*, n. 298, juin 1986, pp. 307-321; Jacque, J-P., "L'Acte Unique Européen". *RTDE*, 1986, n. 4, pp. 575-612; SWANN, D. (ed.) *The Single European Market and Beyond. A Study of the Wider Implications of the Single European Act*. London and New York: Routledg, 1992; DELORS, J. *The Single Act and Europe: a moment of truth*. Luxemburgo: European University Institute, 1986.; LOUIS. J.-V. "Avant-Propos". En *L'Acte Unique Européen*. Bruselas: Institut d'Études Européens de l'Université Libre de Bruxelles, 1986; PESCATORE, P. "Some critical remarks on the Single European Act". *Common Market Law Review*, nº 1, 1987, pp. 9 y ss.

¹¹⁶“DECIDIDOS a promover conjuntamente la democracia, basándose en los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones y en las leyes de los Estados miembros, en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y en la Carta Social Europea, en particular la libertad, la igualdad y la justicia social. (...)“la idea de Europa, los resultados logrados en el ámbito de la integración económica y de la cooperación política, así como la necesidad de nuevos desarrollos, responden a los deseos de los pueblos democráticos europeos, que ven en el Parlamento Europeo, elegido por sufragio universal, un medio de expresión indispensable.”

¹¹⁷ “CONVENCIDOS de la responsabilidad que incumbe a Europa de procurar adoptar cada vez más una postura uniforme y de actuar con cohesión y solidaridad, con el propósito de proteger más eficazmente sus intereses comunes y su independencia, así como reafirmar muy especialmente los principios de la democracia y el respeto del Derecho y de los derechos humanos que ellos propugnan, a fin de aportar conjuntamente su propia contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales de acuerdo con el compromiso que asumieron en el marco de la Carta de Naciones Unidas”.

¹¹⁸ Utilizo la expresión constitucional en el sentido que se le dará en el próximo capítulo de esta obra.

Por otra parte, el Parlamento ve incrementado su participación en las tareas legislativas con la incorporación de dos nuevos procedimientos: el procedimiento de cooperación (artículo 149.2 TCEE, reformado por el artículo 7 del AUE) y el procedimiento de dictamen conforme, exigido en los tratados de adhesión de nuevos Estados (artículo 237 TCEE, reformado por el artículo 8 del AUE) y en los tratados de asociación (artículo 238 TCEE, reformado por el artículo 9 del AUE).

Es precisamente este incremento de los poderes del Parlamento (por modesto que sea si los comparamos con las propuestas planteadas por el Proyecto de Tratado de Unión Europea) el balance más destacado del Acta Única Europea por lo que se refiere al objeto de nuestro estudio. Y no sólo por el contenido de las nuevas competencias parlamentarias, sino porque se da el primer paso de reforma global de los Tratados, poniéndose en práctica la idea de proceso que era consustancial a la concepción originaria del proyecto de integración Europea. Y en ese primer paso es el Parlamento el que en mayor medida ve reforzado sus poderes. Pese al desencanto inicial de los parlamentarios, por lo lejanas que quedan aún sus expectativas, se inicia una dinámica que irá desplegándose a través de una progresiva democratización de la estructura institucional europea.¹¹⁹

¹¹⁹ Cfr. BIEBER, R., PANTALIS, J. y SCHOO, J. *Opus cit.*

1.2.3 Tercera etapa: El Tratado de Maastricht, el auge del debate en torno al déficit democrático, los Tratados de Ámsterdam y Niza. (1992-2001)

El siguiente proceso de reformas del Derecho originario que culminaría con la aprobación del Tratado de Maastricht¹²⁰ es fruto de un cúmulo de causas que convergerían en un la creación de la Unión Europea, lo que supuso un cambio sustancial en el edificio político-jurídico de esta Organización Internacional, con importantes consecuencias en lo que al principio democrático se refiere.

El propio desarrollo exitoso del Acta Única Europea, con el objetivo de la consecución del mercado único en 1992, demanda un proyecto más ambicioso de integración económica y monetaria¹²¹, lo que exigiría nuevas reformas de los Tratados.¹²² A su vez, un incremento de competencias económicas y monetarias implicaría una necesidad de una reconfiguración institucional que permitiera una mayor eficacia y una mayor legitimidad democrática.¹²³

¹²⁰ Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Diario Oficial nº C 191 de 29 de julio de 1992

¹²¹ El impulso del “Plan Delors”, por lo tanto, su influencia en este proceso reformador que abocaría finalmente a una profunda reforma institucional. Cfr. Informe sobre la Unión Económica y Monetaria en la Unión Europea, 13 de abril de 1989.

¹²² Sobre este particular, vid. VAN DOORN, P. y ARNAUD, J.-P.: « Du marché unique à l'union européenne. La révolution a-t-elle eu lieu à Maastricht?, *Cahiers juridiques et fiscaux de I 'exportation*. 1992, núm. 1, pp. 53-67. Entre nosotros, son interesantes al respecto las reflexiones de Fonseca Morillo y Martín Burgos: “¿Por qué entonces el acelerón histórico de Maastricht? Creemos que por una doble razón complementaria: por un lado, porque esta “pequeña reforma” de los Tratados provocó una dinámica incontestable que colocó por primera vez en su historia a la Comunidad frente a sus responsabilidades, tanto internas como externas, y, por otro lado, porque cara a esta multitud de desafíos, los instrumentos decisionales y los medios materiales con los que la Comunidad se dotó con el AUE, son claramente insuficientes. Dicho con otras palabras, el AUE ha sido víctima de su propio éxito.” FONSECA MORILLO, F. y MARTÍN BURGOS, J. “La Unión Europea: génesis de Maastricht”. *Revista de Instituciones Europeas*. Vol. 19, nº 2, mayo-agosto de 1992, p. 530.

¹²³ Así lo señala Jacques Delors en su discurso ante el Colegio de Europa de Brujas de 17 de octubre de 1989: “En una sociedad democrática los objetivos sólo pueden ser definidos por las autoridades políticas con legitimidad democrática. Por consiguiente, necesitamos combinar una autoridad monetaria independiente-que garantice la estabilidad- con la subsidiariedad que es

Por otra parte, las adhesiones de España y Portugal y, sobre todo, los profundos cambios políticos que acaecen en Europa con la caída del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989¹²⁴ y la implosión de la Unión Soviética, exigen de las Comunidades Europeas una respuesta decidida, que fortalezca desde el punto de vista económico y monetario, pero también institucional y democráticamente al proyecto europeo.¹²⁵

Así, en el Consejo Europeo de Madrid de junio de 1989 se decide convocar una Conferencia Intergubernamental para la Unión Económica y Monetaria, que debería celebrarse entre 1991 y 1992.¹²⁶ Ante esta convocatoria, el Parlamento solicita, en resolución de 23 de noviembre de 1989 (recordemos que la caída del muro tuvo lugar el 9 de noviembre de 1989) que la Conferencia intergubernamental incluyese una reforma institucional con la finalidad de procurar un sistema de toma de decisiones más eficiente y democrático.¹²⁷ De la misma forma, se suceden diversas propuestas de Estados

fundamental para que cada nación desarrolle sus propias políticas en ámbitos que son de su única incumbencia, y controlados por nuestros representantes electos, ya sea a través del Parlamento Europeo, de nuestros gobiernos o de nuestros parlamentos nacionales. (...) Como han demostrado intentos anteriores de unir naciones, no es posible progresar ni mantenerse sin legitimidad” En: NELSEN, B.F. y STUBB, C.G. *The European Integration*. Londres: Macmillan Press Ltd. 1998, pp. 55-68. (La traducción es mía.)

¹²⁴ Con el consiguiente desafío político y económico de una Alemania unificada.

¹²⁵ Esta imbricación entre los aspectos económicos, monetarios y políticos está muy bien descrita por Loren van Themaat: LOREN VAN THEMAAT, P., "Some preliminary observations on the Intergovernmental Conferences: The relations between the concepts of common market, a monetary union, a economic union, a political union and sovereignty", *Common Market Law Review*, vol. 28, n. 2, 1991, pp. 291-318.

¹²⁶ Vid. Consejo Europeo de Madrid, 26 y 27 de junio. Conclusiones de la Presidencia. En: *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 16, nº 2, 1989, pp. 613-632.

¹²⁷ Resolución del Parlamento Europeo sobre la Conferencia Intergubernamental decidida por el Consejo Europeo. “3 de noviembre de 1989. *DOCE*, C 323-313, 27 de diciembre de 1989. Recordemos que ya en febrero de 1989 el Parlamento había adoptado un Resolución en la que se demanda un proceso de reformas que pueda culminar en una Unión Europea. Resolución sobre la estrategia del Parlamento Europeo con vistas a la creación de la Unión Europea de 16 de febrero de 1989. *DOCE*, C 69, 20 de marzo de 1989.

miembros, como el “Memorándum Belga”¹²⁸ o la propuesta conjunta franco-alemana sobre una Conferencia Intergubernamental para la Unión Política¹²⁹, ambos de 1990.

Finalmente, en el Consejo Europeo de Dublín de 25 y 26 de julio de 1990¹³⁰ se decide la convocatoria de dos Conferencias Intergubernamentales para la Unión Económica y Monetaria, y para la Unión Política. Ambas se iniciaron en Roma, el 14 y el 15 de diciembre respectivamente.¹³¹

Quisiera señalar, sin pretensiones de exhaustividad, algunas de las aportaciones más destacadas que, referidas al principio democrático, se realizaron durante la CIG y los meses previos.

¹²⁸ Memorandum Belga de marzo de 1990. En él se proponen una serie de reformas en el ámbito del funcionamiento institucional (ampliación de la mayoría cualificada en el Consejo, incremento de los poderes de ejecución de la Comisión, elección de su presidente por el Parlamento Europeo, previa propuesta del Consejo), de la dimensión exterior de la Comunidad (con una comunitarización de la Cooperación Política) y un *refuerzo de la legitimidad democrática* (con la instauración de la codecisión del Parlamento Europeo, la creación de una Europa de los ciudadanos, y la introducción del principio de subsidiariedad). Aide-mémoire du gouvernement belge. Documento de la Comisión SI (90) 232 del 26-3-90.

¹²⁹ Mensaje de François Mitterrand y Helmut Kohl al presidente del Consejo Europeo, Charles James Haughey, solicitando la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental para la Unión Política. 19 de abril de 1990.

¹³⁰ Consejo Europeo de Dublín de 25 y 26 del junio del 1990. Conclusiones de la Presidencia. Bol CE 1990/6. Anteriormente, en el Consejo Europeo extraordinario de Dublín el 28 de abril del mismo año, se había propuesto acometer un fortalecimiento de la legitimidad democrática de las instituciones europeas: «Un examen détaillé sera entrepris immédiatement sur la nécessité d'apporter d'éventuelles modifications au traité en vue de *renforcer la légitimité démocratique de l'Union*, de permettre à la Communauté et à ses institutions de répondre efficacement et de manière effective aux exigences de la nouvelle situation et d'assurer l'unité et la cohérence de l'action de la Communauté sur la scène internationale.» (La cursiva es mía) Consejo Europeo extraordinario de Dublín de 28 de abril de 1990. Conclusiones de la presidencia. Bol. CE 1990/4.

¹³¹ Sobre la Conferencia Intergubernamental vid. CORBETT, R. "The Intergovernmental Conference on Political Union". *Journal of Common Market Studies*, vol. xxx, n. 3, 1992, pp. 271-298; LOREN VAN THEMAAT, P. *Opus cit*; FONSECA MORILLO, F. y MARTÍN BURGOS, J. *Opus Cit*.

En los meses anteriores a la celebración de la Cumbre, cuatro contribuciones del Parlamento Europeo ponen de manifiesto el compromiso de este último con el principio democrático como guía de las necesarias reformas: La Resolución de 11 de julio relativa a la CIG y a la estrategia a seguir en la misma por el Parlamento,¹³² la Resolución sobre el principio de subsidiariedad,¹³³ la Resolución referida a la posición del Parlamento sobre un proyecto de la Constitución Europea (Primer Informe Colombo)¹³⁴ y, una cuarta Resolución¹³⁵, con importantes consecuencias prácticas, sobre el “Congreso Europeo”, o reunión entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales, cuyo primer fruto fue la Conferencia del Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales que tuvo lugar en Roma y que concluyó con una declaración que aboga por reforzar el principio de legitimidad democrática a través de la reforma institucional y la aplicación del principio de subsidiariedad.¹³⁶

La Comisión, por su parte, en su dictamen de 21 de octubre de 1990 sobre la Unión Política¹³⁷ postula igualmente un incremento de la legitimidad democrática, con el reconocimiento de una ciudadanía europea. Solicita además una reforma tendente hacer las instituciones europeas más eficaces.

Quedaba patente pues, que uno de los grandes temas de la Conferencia Política iba a ser una reforma institucional que habría de profundizar en el desarrollo del principio democrático. El hecho de que el presidente del Parlamento Europeo fuera invitado a

¹³² Resolución de 11 de julio de 1990 *DOCE* C 231 del 17 de septiembre de 1990, pp. 97 y ss.

¹³³ Resolución de 12 de julio de 1990, *DOCE* C 231 del 17 de septiembre de 1990, pp. 163 y ss.

¹³⁴ Resolución del 11 de julio de 1990, *DOCE* C 231 del 17 de septiembre de 1990, pp. 91 y ss.

¹³⁵ Resolución del 12 de julio de 1990, *DOCE* C 231 del 17 de septiembre de 1990, pp. 165 y ss.

¹³⁶ Vid. el contenido de dicha Declaración en: Agence Europe, Europe Documents, núm. 1668 del 8 de diciembre de 1990.

¹³⁷ Dictamen de la Comisión relativo al proyecto de revisión del Tratado que establece la Comunidad Económica Europea sobre la Unión Política, de 21 de octubre de 1990. Vid. Agence Europe, Europe Documents, núm. 1668 del 31 de octubre de 1990.

realizar un comunicado al inicio de varias de las sesiones intergubernamentales, parecía ir en la dirección apuntada.

Entre las propuestas presentadas en los primeros compases de la Conferencia, cabe destacar las realizadas por la Comisión en materia de legitimidad democrática desde el punto de vista institucional y normativo. En efecto, propone un procedimiento legislativo de codecisión que, alejado de las posiciones más radicales del Parlamento Europeo, consideraba que el rechazo a las propuestas y enmiendas ha de ser siempre explícito. Por otra parte, por lo que se refiere al sistema de fuentes se incorpora la figura de la ley (que ha de adoptarse por codecisión y establece los principios básicos que exigirán de desarrollo normativo posterior). Desaparece la directiva aunque de hecho correspondería a los Estados miembros desarrollar los principios básicos contenidos en las leyes europeas.¹³⁸

El primer proyecto de Tratado realizado por la Presidencia, que serviría como base para el trabajo posterior¹³⁹ incluía ya la regulación de la ciudadanía y del principio de subsidiariedad (todo ello en el marco de una estructura de pilares, el comunitario y los de carácter intergubernamental, que se mantendría en el TUE definitivo). Respecto al papel del Parlamento y el ámbito de la codecisión se sigue de cerca la propuesta de la Comisión aunque ampliando los poderes del Consejo. Por lo que se refiere a las fuentes normativas se mantiene la figura de la directiva.

Sobre la base de este proyecto, hecho público el 12 de abril, se elaboraría el proyecto de Tratado de 18 de junio de 1991¹⁴⁰, que no se apartaba en lo sustancial de lo anterior. Dicho proyecto sería adoptado como oficial por el Consejo Europeo de Luxemburgo de 28 y 29 de junio.

¹³⁸ Documento de trabajo de la Comisión SE (91) 500.

¹³⁹ Vid. Agence Europe, Europe Documents, 1709/1710 de 3 de mayo de 1991.

¹⁴⁰ *Ibid.* 1746/1747 de 20 de noviembre de 1991.

Por último, la nueva Presidencia de los Países Bajos, presenta un nuevo texto, mucho menos ambicioso, y pretende que las negociaciones continúen sobre la base del mismo. Ante la reacción contraria de la mayoría de los Ministros la presidencia hace público un nuevo proyecto sobre la base del luxemburgués el día 8 de noviembre y finalmente un nuevo proyecto consolidado el 4 de diciembre que sería presentado para su discusión al Consejo Europeo de Maastricht de 9 y 10 de diciembre de 1991.¹⁴¹ El Nuevo Tratado de la Unión europea se firmaría en Maastricht el 7 de febrero de 1992.

La entrada en vigor del Tratado de Maastricht¹⁴² el 1 de noviembre de 1993 (tras un complejo y sobresaltado proceso de ratificación) supone el inicio de una nueva etapa en lo que desde entonces se denomina Unión Europea, al tratarse de una reforma sustancial de los Tratados constitutivos¹⁴³, lo que no dejará de tener importantes consecuencias en lo que respecta al principio democrático (y las cuestiones ligadas a la legitimidad democrática) a partir este momento.¹⁴⁴

¹⁴¹ El Consejo Europeo de Maastricht elabora un Tratado provisional (vid. Agence Europe, Europe Documents, 1750/1751, de 13 de diciembre de 1991) que, tras las mejoras técnicas introducidas posteriormente, se convertirían en el texto definitivo del Tratado.

¹⁴² Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Diario Oficial nº C 191 de 29 de julio de 1992.

¹⁴³ Como pone de manifiesto la creación de la Unión Europea, que agrupa a las tres comunidades y los pilares de cooperación en materia de Política Exterior y de Seguridad Común y de Cooperación en los ámbitos de Justicia y de Asuntos de Interior.

¹⁴⁴ Entre la abundante literatura científica sobre el tratado de Maastricht, destaco, por su conexión con el tema que nos ocupa: RAWORTH, P. "A Timid Step Forwards: Maastricht and the Democratisation of the European Community". *ELR*. 1994; WEILER, J.H.H. *The German Maastricht Decision*, Harvard J. Monnet W.P. S. , n.º 6/95; CAFRUNY, A. Y ROSENTHAL, G. (eds.). *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1993; CASS, D. "The word that saves Maastricht? The principle of subsidiarity and the division of powers within the European Community", *Common Market Law Review*, vol. 29, n. 6, 1992, pp. 1107-1136; CONSTANTINESCO, V, "La structure du Traité instituant l'Union Européenne", *Cahiers de Droit Européen (CDE)*, n. 3-4, 1993, pp. 251-284; CURTIN, D. "The constitutional structure of the Union. A Europe of bits and pieces", *Common Market Law Review*, vol. 30, n. 1, 1993, pp. 17-69; DE YTURRIAGA BARBERAN, J.A. : "Evolución de la Unión Europea: ¿Profundización o Ampliación?", *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 19, n. 2. 1992. pp. 491-514; Díez HOCHLEITNER, J. "La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht", *Gaceta Jurídica de la CEE*, D-18, 1992, pp. 9-96; Díez HOCHLEITNER, J. "Conferencia Internacional sobre unión política. Propuesta

sobre ciudadanía europea", *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. XLIII, n. 1, 1991, pp. 262-264; EVERLING, U. "Reflections on the structure of the European Union", *Common Market Law Review*, vol. 29, n. 6, 1992, pp. 1.053-78; FONSECA, F. "El Tratado de Maastricht: análisis y perspectivas" *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 19, 1992, pp. 517-563; GOYBER, C. "L'Europe de 1993 à la croisée des chemins", *Revue du Marché Commun et Unique*, n. 364, enero 1993, pp. 5-7; JANUZZI, G. "La prospettive di ratifica dei Trattato di Maastricht dopo Edimburgo", *La Comunità Internazionale*, n. 4, 1992, pp. 627-635; LANE, R. "New Community Competences under the Maastricht Treaty", *CMLR*, vol. 30, n. 5, 1993, pp. 939-979; LAPRAT, G. "Réforme des Traités: le risque du double déficit démocratique. Les Parlements nationaux et l'élaboration de la norme communautaire", *Revue du Marché Commun et Unique*, n. 351, 1991, pp. 710-721; LAVILLA, J. J., "La reforma institucional comunitaria en el Tratado de la Unión Europea", en *España y el Tratado de la Unión Europea*. Madrid: Colex, 1994, pp. 87-120; LOREN VAN THEMAAT, P. "Les défis de Maastricht. Une nouvelle étape importante, mais vers quels horizons?", *Revue du Marché Commun et Unique*, n. 356, marzo 1992, pp. 203-208; LOUIS, J. V. "L'héritage communautaire et le nouveau traité sur l'Union Européenne", en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 1.035-42; MAILLET, P., "Le double visage de Maastricht: achèvement et nouveau départ", *Revue du Marché Commun et Unique*, n. 356, marzo 1992, pp. 236-241; MANGAS, A. "La Declaración del Tribunal Constitucional sobre el artículo 13.2 de la Constitución (derecho de sufragio pasivo de los extranjeros): una reforma constitucional innecesaria o insuficiente", *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. XLIV, n. 2, 1992, pp. 381-393; MANGAS, A. "El Tratado de la Unión Europea: análisis de su estructura general", *Gaceta Jurídica de la CEE*, D-17, 1992, PP. 13-62; MANGAS, A., "La dinámica de las revisiones de los Tratados y los déficit estructurales de la Unión Europea: reflexiones generales críticas", en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor don Manuel Díez de Velasco*. Madrid: Tecnos, 1993, pp. 1.035-42; MANGAS, A., "Prólogo", en *Tratado de la Unión Europea y Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas*. Madrid: Tecnos, 3ª ed., 1994, pp. 17-32; MEDINA, M., "El papel del Parlamento Europeo en el proceso de creación del derecho", en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al profesor M. Díez de Velasco*, Madrid: Tecnos, 1993, pp. 1.067-80; PIRIS, T. D. "Après Maastricht, les institutions communautaires sont-elles plus efficaces, plus démocratiques et plus transparents?", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n. 1, 1994, pp. 1-37; REICH, CH. "Le Traité sur l'Union Européenne et le Parlement Européen", *Revue du Marché Commun et Unique*, n. 357, 1992, pp. 287-292; Santer, J. "L'Europe après Maastricht", *Studia Diplomatica*, vol. XLIV, n. 5, 1991, pp. 3-17; SCOLFONI, G., "Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté", *Cahiers de Droit Européen*, n. 1-2, 1992, pp. 22-41; SILVESTRO, M., "Le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales", *Revue du Marché Commun et Unique*, n. 370, 1993, pp. 612-614; STEIN, T. "La sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Maastricht", *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 21, n. 3, 1994, pp. 745-769; UNGERER, W. "Institutional consequences of broadening and deepening the Community: The consequences for the decisionmaking process", *Common Market Law Review*, vol. 30, n. 1, 1993, pp. 71-83; VILA, B. "Los avances de la construcción comunitaria en el TUE: relación entre la ampliación de competencias y las reformas

Así, el concepto de democracia se irá diseminando a lo largo del Tratado, con importantes consecuencias normativas. Son constantes las menciones al mismo en el Preámbulo,¹⁴⁵ y en el Título I (Disposiciones comunes) se reconoce por primera vez en una norma de Derecho originario (artículo F.1 TUE) la exigencia del respeto del principio democrático por parte de los Estados miembros¹⁴⁶. No deja de ser una referencia de carácter genérico, que ni supone el reconocimiento explícito del principio democrático como principio o valor fundamental de la Unión ni crea procedimientos sancionadores en caso de incumplimiento (para eso habría que esperar a la reforma de Amsterdam), sin embargo se trata de un primer paso en el proceso de constitucionalización de dicho principio en relación a los Estados miembros.

En todo caso, el requisito democrático como condición de acceso a la Unión Europea será abordado de forma más precisa poco después de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht. En efecto, a las puertas de la cuarta ampliación y con el horizonte de la quinta y ambiciosa ampliación al Este, los días 21 y 22 de junio de 1993 se celebrará el Consejo Europeo de Copenhague. En dicho Consejo se van a acordar las condiciones económicas y políticas requeridas a los países candidatos a la adhesión, entre las que se encuentra que el país candidato esté dotado de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los Derechos Humanos y el respeto de las minorías.¹⁴⁷

institucionales", *Afers Internacionals*, n. 25, 1993, pp. 97- 112; WESTENDORP, C. "Aproximación al Tratado de la Unión Europea". En *España y el Tratado de la Unión Europea*, Madrid: Colex, 1994, pp. 7-54; YTURRIAGA, J. A. de, "Evolución de la Unión Europea: ¿profundización o ampliación? ", *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 19, n. 2, 1992, pp. 517-564.

¹⁴⁵ Así, los Estados miembros confirman su “adhesión a los principios de libertad, democracia, y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho.” y manifiestan su deseo de “fortalecer el funcionamiento democrático y eficaz de las Instituciones, con el fin de que puedan desempeñar mejor las misiones que le son encomendadas dentro de un marco institucional único”.

¹⁴⁶ Artículo F.1 TUE: “La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, cuyos sistemas de gobierno se basarán en los principios democráticos.”

¹⁴⁷ Analizaremos con detalle esta cuestión en el epígrafe III.2 de la presente obra.

Por otra parte, las exigencias derivadas del principio democrático se proyectan más allá del ámbito de los propios Estados miembros (y de la propia estructura institucional de la Unión Europea, como veremos a continuación) y despliega sus efectos en la acción exterior de la Unión., tanto en los ámbitos de las nuevas políticas de cooperación al desarrollo¹⁴⁸, como en el del nuevo pilar de Política Exterior y de Seguridad Común,¹⁴⁹ si bien no profundizaremos en ello, ya que como se señaló en la Introducción, las repercusiones del principio democrático en el ámbito de la acción exterior de la Unión han quedado excluidas del objeto de estas páginas.

El Tratado de la Unión Europea, además, recoge y amplía la idea de un estatuto de ciudadanía contemplado en el proyecto Spinelli, instituyendo mecanismos de participación y defensa de los ciudadanos como el derecho de petición al Parlamento Europeo y el recurso al defensor del pueblo (art. 8 D y 138 D y E). Ésta es una de las grandes aportaciones de la reforma del Tratado.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Así, el artículo 130 U.2 TCE establece lo siguiente: “La Política de la comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales”.

¹⁴⁹ J.1.2 TUE: “Los objetivos de la política exterior y de seguridad común son los siguientes: (...) El desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”

¹⁵⁰ Sobre la regulación de la figura del Defensor del Pueblo en el Tratado de Maastricht vid. MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. “El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea”. *Gaceta Jurídica de la CE*, Serie D, nº 19, enero de 1993, p. 180; ASTARLOA VILLENA, F.: “El Defensor del Pueblo en el Tratado de Maastricht”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, nº 18; 1994, pp. 105 y ss; CARMONA Y CHOUSAT, J.F.: *El Defensor del Pueblo Europeo*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2000; GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, A. “El Defensor del Pueblo Europeo: de la utopía a la esperanza”, *Los derechos del europeo*. Madrid 1993, pp. 223 y ss. Un magnífico análisis de la regulación del derecho de petición lo encontramos en: MARIAS, E. “The right to petition the European Parliament after Maastricht”. *European Law Review*, no.2, 1994. Sobre la ciudadanía europea en general vid: BORGMANN-PREBIL, Y. “European Citizen and the rights revolution.” *Journal of European Integration*.4, 2008, pp. 119 y ss; YANEVA, T. “Borderlines of Union citizenship”. *Legal Issues of Economic Integration*,

Por otra parte, se produce una importante ampliación de las competencias del Parlamento, con la introducción del procedimiento de codecisión (art.189 B), dotándole de un poder de colegislación con el Consejo, llegando a poder rechazar definitivamente una propuesta normativa. Además, se produce una extensión a nuevas materias del procedimiento de cooperación y dictamen conforme, se le dota de la capacidad de solicitar a la Comisión que presente propuestas legislativas, aunque la decisión última siga correspondiendo a la Comisión (párrafo segundo del artículo 138 B TCE¹⁵¹), se refuerzan los poderes presupuestarios del Parlamento (artículo 206 TCE) y se incrementan los poderes de control político sobre la Comisión, con la aprobación del nombramiento del Presidente (artículo 158.2 TCE¹⁵²) y los miembros de la Comisión y la regulación de la creación de comisiones de investigación parlamentaria (artículo 138 C TCE), además, se equipara la duración del mandato de la Comisión con el del

vol. 34, 4,2007, pp. 407 y ss; CLOSA, C. "The concept of citizenship in the Treaty of European Union" *Common Market Law Review*. 29, 1992; D'OLIVEIRA, J. "European Citizenship: its Meaning, its Potential." En DEHOUSSE (ed.) *Europe after Maastricht. An Ever Closer Union?* Munich: Law Books in Europe, 1994; PÉREZ VERA, E. "Citoyenneté de l'Union Européenne, nationalité et condition des étrangers". 2008, pp. 899 y ss.; LIÑÁN NOGUERAS, D.J. "Ciudadanía de la Unión Europea". En *El Derecho Comunitario europeo y su aplicación judicial*. Madrid: Civitas, 1993, pp. 271 y ss; MANGAS MARTÍN, A. "La ciudadanía de la Unión Europea". En *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*. Madrid: Universidad Carlos III/ El Defensor del Pueblo, 1993, pp.271 y ss.

¹⁵¹ Párrafo segundo del artículo 138 B TCE: "Por decisión de la mayoría de sus miembros, el Parlamento Europeo podrá solicitar a la Comisión que presente las propuestas oportunas sobre cualquier asunto que a juicio de aquél requiera la elaboración de un acto comunitario para la aplicación del presente Tratado".

¹⁵² 158.2 TCE: "Los gobiernos de los Estados miembros, previa consulta al Parlamento Europeo, designarán de común acuerdo a la personalidad a la que se propongan nombrar presidente de la Comisión.

Los gobiernos de los Estados miembros, en consulta con el presidente designado, designarán a las demás personalidades a las que se propongan nombrar miembros de la Comisión.

El presidente y los demás miembros de la Comisión designados de este modo se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Una vez obtenida la aprobación del Parlamento Europeo, el presidente y los demás miembros de la Comisión serán nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros".

Parlamento (cinco años). Es de destacar la inclusión de una referencia expresa a los partidos políticos a escala europea. (Artículo 138 A).¹⁵³

Por último, se incluyen dos declaraciones referidas al papel de los Parlamentos nacionales: Una primera, relativa al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea¹⁵⁴, y otra sobre la Conferencia de Parlamentos¹⁵⁵, Conferencia a la que ya nos referimos anteriormente al analizar los momentos previos a la CIG. Pero esta cuestión será tratada más detenidamente en el último epígrafe del capítulo VI. Se anexa también una declaración relativa al derecho de la información en la que se relaciona la transparencia del proceso decisorio con el principio democrático.¹⁵⁶

Es pues evidente que el principio democrático sale fortalecido, dándose los pasos adecuados para afrontar los problemas de legitimidad democrática de la Unión Europea, pese a que aún quedaba un importante camino por recorrer.¹⁵⁷ Empero, se da la paradoja

¹⁵³Artículo 138 A: “Los partidos políticos a escala europea constituyen un importante factor para la integración en la Unión. Dichos partidos contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión”.

¹⁵⁴ En ella se propone la intensificación del intercambio de información entre los parlamentos nacionales y el parlamento europeo, los gobiernos de los Estados miembros habrán de velar para que los parlamentos nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con la antelación suficiente. Se subraya la importancia de que se incrementen los contactos entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. *DOCE* C 191/100, de 29 de julio de 1992.

¹⁵⁵En la misma se invita al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales a unirse siempre que sea posible bajo la forma de Conferencia de los Parlamentos (o “Assises”). Además “se consultará a la Conferencia de los Parlamentos sobre las grandes orientaciones de la Unión Europea, sin perjuicio de las competencias del Parlamento Europeo y los derechos de los Parlamentos nacionales. El presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión presentarán en cada sesión de la Conferencia de los Parlamentos un informe sobre el Estados de la Unión”. *DOCE* C 191/101, de 29 de julio de 1992, de 29 de julio de 1992.

¹⁵⁶ “La Conferencia estima que la transparencia del proceso de decisión refuerza el carácter democrático de las instituciones”. Se recomienda a la Comisión que presente un informe antes de finales de 1993 sobre medidas destinadas a la mejora del acceso del público a la información de que disponen las instituciones.

¹⁵⁷ El profesor Aldecoa señala en este sentido: “El Tratado de Maastricht introdujo importantes avances en la democratización del sistema institucional con lo que, si no se solucionaron de forma definitiva, sí comenzó a encararse con mayor decisión algunos problemas vinculados a los conceptos de democracia, legitimidad y eficacia”. ALDECOA LUZARRAGA, F. *La*

de que cuando se produce un mayor incremento de los poderes del Parlamento Europeo (tras la aprobación del Acta Única Europea y posteriormente del Tratado de Maastricht) es cuando el debate en torno al déficit democrático empieza a cobrar mayor auge¹⁵⁸, tanto desde instancias académicas como políticas e incluso judiciales.¹⁵⁹

En este sentido tuvo gran repercusión la conocida y controvertida sentencia del Tribunal Constitucional alemán, de 12 de octubre de 1993 (*Maastricht Urteil*).¹⁶⁰ En ella el Tribunal abunda a lo largo de su argumentación en la idea de déficit democrático de la Unión Europea, déficit de importantes consecuencias, en opinión del Tribunal, si tenemos en cuenta que la Unión Europea dibujada por el Tratado de Maastricht posee nuevas e importantes competencias que quedan sustraídas total o parcialmente a la soberanía de los Estados miembros.

integración europea. Análisis histórico- institucional con textos y documentos. Vol. II, Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002), Madrid: Tecnos, 2002, p.167. Una perspectiva mucho más pesimista sobre el impacto del Tratado de Maastricht en el proyecto europeo nos la ofrece Weiler: “Consider afresh the Maastricht Treaty and its double structure: EMU and Political Union. There is a symbolism in this double structure and the relative weight given to each. It is a common place that Economic and Monetary Union constitute the heart of the Treaty; that the Political Union IGC was more rhetorical than substantive, lip service paid to the need to increase accountability and strengthen the powers of the European Parliament. The symbolism is that of the Roman circus: A scale of values which privileges the economic: wealth and prosperity; which de-privileges control, autonomy and responsibility” WEILER, J.H.H. “Europe after Maastricht- Do the New Clothes have an Emperor? En: *Democratic and Legal Problems in the European Community*. IUSSEF, nº 12, 1993, p.79.

¹⁵⁸ Sobre la extensa literatura en torno al déficit democrático vid. Cap. IV.2.

¹⁵⁹ Como señala el profesor Martín y Pérez de Nanclares: “Resulta curioso observar cómo la crítica doctrinal al déficit democrático se ha ido acentuando precisamente a medida que se iban ampliando las competencias del Parlamento Europeo y, por lo tanto, limando el aludido déficit democrático. Hasta la década de los ochenta eran raros los trabajos que aludían a este déficit y precisamente cuando a partir del Acta Única Europea se introduce el procedimiento de cooperación, como primer paso en el proceso de afianzamiento democrático de las competencias del Parlamento Europeo, es cuando arrecia con mayor fuerza la crítica al déficit democrático”. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional: ¿Un nuevo modelo para la Unión Europea?* Bilbao: Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003, p.58.

¹⁶⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán sobre Maastricht. BVerfGE 89,115, especialmente el apartado II, 2ª. Está traducida al español en la Revista de Instituciones Europeas 3/1993, pp.1005-1006.

Y aquí reside, en mi opinión, la clave que permite explicar el porqué de esta paradoja que hace que una Unión Europea cada vez más democrática sea acusada de forma creciente de déficit democrático: La Unión no es ya una organización esencialmente económica, con unas líneas de actuación específicas en áreas limitadas como el mercado interior, la Unión aduanera, la política agrícola, etc. En efecto, sin dejar de ser eso, la Unión también se hace claramente visible como un poder político de dimensiones considerables, que gestiona desde el pilar comunitario importantes políticas adoptando decisiones por mayoría y que empieza a extender sus competencias a cuestiones que afectan al núcleo duro de la soberanía : Unión Monetaria y (si bien desde el ámbito de la cooperación y el principio de unanimidad) Política Exterior y de Seguridad Común y Cooperación en los ámbitos Justicia y Asuntos de Interior.

Ante este nuevo orden de cosas la necesidad de incorporar plenamente el principio democrático como elemento fundamental, básico del nuevo orden constitucional europeo se pone de manifiesto en la siguiente reforma de los tratados constitutivos, llevada a cabo por el Tratado de Ámsterdam¹⁶¹ reforma de mucho menor calado que la

¹⁶¹ Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado el 2 de octubre de 1997. Diario Oficial nº C 340 de 10 de noviembre de 1997. Entre la numerosa bibliografía sobre el Tratado de Amsterdam, destacamos la siguiente: CRAIG, P., "Democracy and rulemaking within the EC: an empirical and normative assessment". *European Law Journal*. 3, pp. 105 y ss. 1997; DEHOUSSE, R. "Institutional architecture after Amsterdam: parliamentary system or regulatory structure? *Common Market Law Review*, pp.595-627. 1998; DEVUYST, Y. "Treaty reform in the European Union: the Amsterdam process", *Journal of European Public Polic*, pp. 615-31, 1998; DEVUYST, Y. "The community method after Amsterdam", *Journal of Common Market Studies*, 37 (1), 1999; DINAN, D."Treaty change in the European Union: the Amsterdam experience", L. CRAM, D. DINAN AND N. NUGENT (eds), *Developments in the European Union*. London: Macmillan, pp. 290-310, 1999; FENNELLY, N. "Preserving the legal coherence within the New Treaty." M. DEN BOER, A. GUGGENHÜHL AND S. VANHOONACKER (eds), *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam, Current European Issues*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1998; FLAUSS, J. F. "Vers un droit constitutionnel européen. Quel droit constitutionnel européen?" *Revue Universelle des droits de l'homme*, pp. 357-468, 1995; FLIGSTEIN, N. AND J. MCNICHOL. "The institutional terrain of the European Union", W. SANDHOLTZ AND A. STONE SWEET (eds). *European Integration and Supranational Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998;

de Maastricht, pero que representa un punto de inflexión en lo que se refiere al tema objeto de nuestro estudio.

En efecto, tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht la Unión Europea se enfrentaba a nuevos retos de gran calado: Por una parte, y tras las dificultades por las que atravesó el Tratado de Maastricht para su aprobación, se hace patente una progresiva desafección de la ciudadanía respecto del proyecto europeo, con un escepticismo creciente de la población y una demanda de mayor adaptación de las instituciones a las exigencias del principio de legitimidad democrática, tal como acabamos de señalar. Por otra parte, los países de la Europa Central y Oriental

FONTAINE, N. *Le Traité d'Amsterdam à l'intention de ceux qui aimeraient s'intéresser à l'Europe si elle était moins obscure*. Neuilly-sur-Seine: Centre européen d'Initiatives de Coopération. 1998; LAFAY, G. ET PINI, J. "Du Traité d'Amsterdam", *Edition Fondation Marc Bloch, Notes de la Fondation Marc Bloch*, N. 1, Septémber 1998, París; LAFFAN, B. "The governance of the Union". En B. TONRA, (ed.), *Amsterdam, what the Treaty Means*. Dublin, 1997; LASO PÉREZ, J. J. "El Tratado de Amsterdam y el respeto de la democracia y los derechos humanos", *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, Núm. 2, Febrero 1998, Suplemento, pp. 31-42; LOUIS, J. V. "Le Traité d'Amsterdam, une occasion perdue?", *Revue du Marché Unique Européen*, N. 2, 1997, Edition Clement Juglar, Bélgica, 1997, pp. 5-18; MAJONE, G. D. "Europe's democratic deficit: The question of standards", *European Law Journal*, pp. 5-28, 1998; MANGAS MARTÍN, A. "El Tratado de Ámsterdam: aspectos generales del pilar comunitario". Edición EINSA, *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*, Serie D. GJ, D-29, septiembre 1998, Madrid, pp.7-70; MARTÍNEZ LAGE, S. "El Tratado de Ámsterdam: algunos aspectos jurídicos (I)", *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*, Boletín, Núm. 124, junio 1997, Edición EINSA, Madrid, 1997, pp.1-3; OREJA AGUIRRE, M. (director), *El Tratado de Ámsterdam. Análisis y comentarios*. Madrid: Edición McGraw Hills, 1998; PERNICE, I. Y MAYER F. C. "Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution Making Revisited?" *Common Market Law Review*. 36, pp. 703, 1999; PETITE, M. "Le traité d'Amsterdam: ambition et réalisme", *Revue du Marché Unique Européen*, 17, 1997; SHAW, J., "The Treaty of Amsterdam: challenges of flexibility and legitimacy", *European Law Journal*, 4 (1), pp. 63-86, 1998; TELO, M. ET MAGNETTE, P. *De Maastricht à Amsterdam. L'Europe et son nouveau traité*. Bruxelles : Editions Complexe, Collection, Etudes européennes, 1998; TOULEMON, R., in M. WESTLAKE (ed), *The European Union beyond Amsterdam* London: Routledge, 1998; VERHOEVEN, A., "How democratic need European Union members be? Some thoughts after Amsterdam", *European Law Review*, pp. 217-34, 1998; WEILER, J. AND WESSELS, W. "An ever closer fusion? a dynamic macropolitical view on integration process", *Journal of Common Market Studies*. 2, pp. 267-99, 1997; WESTLAKE, M. (ed.), *The European Union beyond Amsterdam*, New Concept of European Integration, London: Routledge, 1998.

(PECO's) se encuentran en el umbral de la adhesión, lo que supondrá un cambio cuantitativo y cualitativo en la fisonomía de la Unión Europea.¹⁶²

Durante este periodo, y antes de centrarme en el proceso que conduce a la aprobación del Tratado de Amsterdam, quisiera referirme brevemente a una cuestión que no deja de ser relevante respecto de la historia del principio democrático en el proceso de integración: me refiero al Proyecto de Constitución Europea del Parlamento Europeo. Se trataba de la primera idea de elaboración de un proyecto de Constitución Europea. Ya en 1989, la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo propone la elaboración de dicho proyecto con importantes novedades en el sistema de fuentes y en el sistema institucional, otorgándose mayor poder al Parlamento Europeo (poder colegislativo en plena igualdad con el Consejo), así como un avance en la protección de los derechos humanos a través de la figura del “recurso de amparo ante el Tribunal de Justicia”. En 1990 se emite la Resolución sobre las orientaciones del Parlamento Europeo acerca de un Proyecto de Constitución para la Unión Europea (Primer Informe Colombo) 11 de julio de 1990¹⁶³. Fue en la misma sede parlamentaria donde finalmente encalló un proyecto que se adelantaba a su tiempo en ambición¹⁶⁴ tanto por lo que

¹⁶² Todo ello en un contexto de crisis económica, con un notable incremento del desempleo y una crisis monetaria que pone de manifiesto la insuficiente convergencia existente en el camino hacia la moneda única. Además, el exitoso proceso de la unificación alemana es un reto para el proceso de integración y adhesión de nuevos miembros. Por otra parte la crisis de los Balcanes pone de manifiesto la debilidad de la Política Exterior Europea. Ante esta situación se produce un rebrote de las posiciones que reivindican el tradicional papel de los Estados en el ejercicio de sus competencias soberanas ante el poder que va adquiriendo la Unión Europea. Cfr. OREJA, M. “La Conférence intergouvernementale 1996 : quarante ans de coopération européenne à un tournant. *Revue de Marché Unique Européen*. 3, 1995, pp.5-12, especialmente en pp. 6-7.

¹⁶³ DOCE, nº C231, 17 de septiembre de 1990. A este primer informe Colombo, que recibe su nombre por ser éste su relator, nos referimos al analizar las resoluciones previas a la CIG en la que se gestó el Tratado de la Unión Europea.

¹⁶⁴ Si bien es cierto que fue criticado por no suponer una quiebra total con muchos aspectos del Tratado de la Unión Europea, y no apostar expresamente por una Europa federal. Cfr. CARRERAS SERRA, F. “Análisis del Proyecto de Constitución Europea”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 18, 1994, pp.3 y ss.

respecta al contenido del mismo como por lo que se refiere a la denominación (“Constitución”).¹⁶⁵ Así, el 10 de febrero de 1994, el Parlamento adopta una Resolución en la que constata con satisfacción la conclusión del proyecto,¹⁶⁶ pero no se llega a votar el articulado del mismo. Se solicita que el Parlamento que resulte electo en junio de 1994 prosiga los trabajos para profundizar los debates sobre la Constitución Europea teniendo en cuenta las aportaciones de los parlamentos nacionales y de la opinión pública. Pese a su fracaso, supone un antecedente de lo que luego sería el intento de establecer una Constitución para Europa.

El origen del Tratado de Amsterdam lo podemos encontrar en el propio TUE, ya que en su artículo N se establecía que en 1996 habría de convocarse una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para el examen de una serie de cuestiones del Tratado para las que se vea una modificación (procedimiento de codecisión, PESC y defensa, actos normativos, a las que se irían sumando una serie de materias). De esta forma, el Consejo Europeo de Corfú, reunido el 24 y 25 de junio de 1994,¹⁶⁷ decide la creación de un Grupo de Reflexión¹⁶⁸ que estaría encargado de elaborar un informe preparatorio de la CIG de 1996. Dicho Informe (Informe Westendorp) sería presentado al Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 diciembre de

¹⁶⁵ Sobre este frustrado proyecto, y sobre la idea de una Constitución Europea vid. inter alia: LOUIS, J.-V. *Les institutions dans le projet de Constitution de l'Union Européenne*. Florencia: Centre Robert Schuman, 1994; HABERMAS, J. “¿Necesita Europa una Constitución?”. *Debats*, nº 55, marzo 1996, pp.21y ss; OREJA, M. (dir.) *La Constitución Europea*, Actas de El Escorial. Madrid: Universidad Complutense, 1994; DÍEZ PICAZO, L.M. “Reflexiones sobre la idea de Constitución Europea” *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, nº 2, pp.533-559;; MANGAS, A. “reflexiones sobre el proyecto de Constitución Europea ante las perspectiva de la reforma de 1996”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 4, 1995, pp.135 y ss.

¹⁶⁶ Resolución del Parlamento sobre la Constitución de la Unión Europea de 10 febrero de 1994. Doc. A3/0064/94.

¹⁶⁷ Consejo Europeo de Corfú de 24 y 25 de junio de 1994. En *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 21, nº 2. 1994, pp.673-702.

¹⁶⁸ Dicho grupo estaría formado por representantes de los diferentes ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, un representante de la Comisión y dos representantes del Parlamento Europeo, todos ellos presididos por el español Carlos Westendorp.

1995 y de entre los tres ámbitos principales de actuación que prevé para la CIG destacamos los dos primeros (el tercero se refiere a la acción exterior de la Unión, incluyendo temas de seguridad y defensa):

- Hacer de Europa una empresa de los ciudadanos, atendiendo a cuestiones como el respeto a los derechos humanos, la seguridad, el empleo, la solidaridad, el medio ambiente. También se propone el fomento de valores “democráticos”, así como una Unión más transparente y con pleno respeto al principio de subsidiariedad.

- Mejorar el funcionamiento de la Unión y prepararla para la futura ampliación, lo que deber incluir una reforma institucional que también afecte a los procedimientos decisorios, con el objetivo de conseguir una Unión Europea más eficaz y democrática.¹⁶⁹

La CIG se inicia en Turín el 29 de marzo de 1996 y concluye sus trabajos en Amsterdam el 16 y 17 de junio de 1997¹⁷⁰. Por lo que respecta al modo en que se procede a

¹⁶⁹ Informe del Grupo de Reflexión, Bruselas, 5 de diciembre de 1995. SN 520/95.

¹⁷⁰ En torno al proceso de gestación del Tratado de Amsterdam y la Conferencia Intergubernamental he seleccionado por su interés las siguientes obras: BOURLANGES, J-L. "La Conférence intergouvernementale ... ou comment s'en débarrasser?", *Les Petites Affiches*, 33, 17 March, 19-22, 1997; DEHOUSSE, F. "Les résultats de la Conférence Intergouvernementale", *Cahiers du Centre de Recherches socio-politiques* N. 1565-1566, 1997; KORTENBERG, H. "La négociation du Traité d'Amsterdam: Une vue cavalière", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 709-19, 1997; GUTIÉRREZ ESPADA, C., "El sistema institucional de la Unión Europea y la Conferencia Intergubernamental de revisión de 1996", *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*, Serie D. D26, Edición EINSA, Madrid, 1996, 139-246; LAURSEN, F. "The lessons of Maastricht". En G. EDWARDS y A. PIJPERS, *The Politics of European Treaty Reform: The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*. London: Printer, 1997; LODGE, J. "Negotiations in the European Union: the 1996 Intergovernmental Conference", *International Negotiation*, 3, 481-505, 1998; MALTERA, A. (ed.) *La Conférence intergouvernementale sur l'Union européenne: répondre aux défis du XXI siècle*. Paris: Clément Juglar, 1996; MCDONAGH, B., *Original Sin in a Brave New World: An Account of the Negotiation of the Treaty of Amsterdam*, Dublin: Institute of European Affairs, 1998.

organizar los trabajos en la misma querría detenerme en tres cuestiones directamente relacionadas con el principio democrático.

- En primer lugar el hecho que, respecto de las anteriores CIGs se realiza un notable esfuerzo por mejorar la transparencia en los trabajos, de tal manera que se pueden conocer previamente las distintas aportaciones de las instituciones, Estados miembro y entidades infraestatales.
- En segundo lugar, por primera vez, se va a permitir que la sociedad civil organizada disponga de cauces de participación en los trabajos de la CIG a través de los informes periódicos que el comisario Marcelino Oreja enviaba a las ONGs antes y durante los trabajos de la CIG.¹⁷¹
- Finalmente, el Consejo Europeo de Turín fijó el papel de la participación del Parlamento en las tareas de la CIG, de tal manera que al inicio de las sesiones ministeriales se realizara un intercambio de pareceres con el Presidente del Parlamento Europeo. Al margen de esto, la Presidencia organizará reuniones de trabajo específicas con los representantes del Parlamento Europeo.

De las distintas aportaciones a la CIG (los documentos de síntesis preparados por la Presidencia del Consejo, las contribuciones de las instituciones y órganos de la Unión y las de los Estados miembros¹⁷²) me detendré, por su especial interés en relación con el principio democrático en las siguientes:

¹⁷¹ Sobre el papel de los grupos de presión en el complejo entramado de intereses institucionales, estatales y de la sociedad civil organizada durante la gestación del Tratado de Amsterdam, vid. MORAVCSIK, A. y NICOLAÏDIS, K. "Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions". *Journal of Common Market Studies*, vol. 37 nº 1, 1999, pp. 59-85.

¹⁷² Estas contribuciones quedaron recogidas en el Libro blanco sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996, vol. I. Textos oficiales de las instituciones de la Unión Europea,

-En primer lugar, resulta de interés el informe previo y favorable a la CIG de la Comisión de 28 de febrero de 1996, realizado a solicitud del Consejo Europeo de Corfú.¹⁷³ Destacamos dos cuestiones fundamentales en el mismo:

1. En el apartado de ciudadanía defiende el incremento de la protección de los derechos humanos (defendiendo expresamente la adhesión al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de 1950). Propone a su vez una simplificación y revisión del sistema decisorio de la Unión Europea, limitando a tres los procedimientos: Codecisión, dictamen y dictamen conforme. El procedimiento de Codecisión habría de simplificarse y abarcar más materias¹⁷⁴, igualmente habría que extender el ámbito de aplicación del dictamen conforme del Parlamento.
2. En el apartado de reforma institucional, se aboga por una adaptación de la composición y funcionamiento de las instituciones (con el horizonte de la ampliación y la búsqueda de mayor eficacia y democracia) y por la generalización del voto por mayoría. Se solicita reforzar el papel de los parlamentos nacionales y simplificar la estructura del Tratado.

vol II. Relación de posiciones de los Estados miembros de la Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental de 1996. Luxemburgo: Parlamento Europeo. 1996.

¹⁷³ Informe de la Comisión de 28 de febrero de 1996 “Reforzar la unión política y prepara la ampliación”. COM (96) 90.

¹⁷⁴ Sobre el procedimiento de decisión la Comisión emitió un segundo informe en el que se propugna extender el procedimiento a la globalidad de actividades de carácter legislativo de la Comunidad, de tal forma que se suprimiría el procedimiento de cooperación y se acudiría al dictamen conforme para acuerdos con terceros países y cuestiones relacionadas con el Derecho originario. *Bol* 7/9968 1.

-En segundo lugar, quisiera destacar, entre las diversas resoluciones emitidas por el Parlamento europeo¹⁷⁵ tanto durante la CIG como en los momentos previos y posteriores a la misma, la Resolución de junio de 1997¹⁷⁶ sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales. En la misma el Parlamento realiza un diagnóstico muy preciso sobre los principales problemas que afectan al principio democrático en la Unión Europea:

- La introducción de la mayoría cualificada en el Consejo en un importante número ámbitos legislativos, que escapan al control de los parlamentos nacionales y que también quedan fuera del procedimiento de codecisión, en detrimento de los poderes del Parlamento europeo.

- La imposibilidad de someter a una cuestión de confianza ni en los parlamentos nacionales ni en el Parlamento Europeo ni al Consejo ni al Consejo Europeo.

-El control democrático sobre los grupos de trabajo del Consejo, los comités de comitología y las agencias descentralizadas es muy reducido y en ocasiones inexistente.

-El procedimiento decisorio en la Unión Europea adolece de falta de transparencia en su conjunto.¹⁷⁷

¹⁷⁵ V.g. Resolución del Parlamento Europeo de 13 de mayo de 1996, *DO C 96* de 1 de abril de 1996, p. 77; Resolución del Parlamento Europeo de 16 de enero de 1997 sobre el Consejo Europeo. *DO C 33* de 3 de febrero de 1997, p. 63; Resolución del Parlamento Europeo de 16 de enero de 1997. *DO C 33* de 3 de febrero de 1997, p. 66.

¹⁷⁶ Resolución del Parlamento Europeo de 12 de junio de 1997 sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales. *DO C 200* de 30 de junio de 1997, p. 153.

¹⁷⁷ Sobre este diagnóstico del Parlamento Europeo volveremos al tratar el tema del déficit democrático en el capítulo IV.

Ante este diagnóstico el Parlamento propone las siguientes reformas:

- Ampliación del ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión hasta convertirse en el procedimiento ordinario para la legislación en la Unión europea. Paridad del Parlamento y Consejo en el ámbito presupuestario, poniendo fin a la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios.
- Extensión del procedimiento de dictamen conforme a cualquier modificación del Derecho originario y a todos los acuerdos internacionales. Mejora de la posición del Parlamento Europeo en la investidura del Presidente de la Comisión, la Comisión en su conjunto así como en otros nombramientos de la Unión.
- Incremento de la influencia del Parlamento en los ámbitos del segundo y tercer pilar, así como en la Unión Económica y Monetaria, preparación de acuerdos internacionales y política agrícola, entre otros.
- Finalmente, la totalidad de las contribuciones de los Estados miembros, al tener que desarrollar el esquema propuesto por el “Informe Westendorp”, realizan interesantes aportaciones que afectan al principio democrático.¹⁷⁸ Sirva a modo de ejemplo las posiciones defendidas por España en el documento “Elementos para una posición española en la Conferencia Intergubernamental de 1996, de 28 de marzo de 1996”. Destaquemos las contenidas en los apartados *El ciudadano y la Unión* y *Una Unión más eficaz y democrática*.

Respecto al primero, *El ciudadano y la Unión*, reconoce la existencia de unos valores comunes que la Unión debería proteger y respetar y que, en caso de incumplimiento, la

¹⁷⁸ Aportaciones que pueden ser consultadas en el segundo volumen del Libro blanco sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996, ya mencionado.

Unión habría de actuar en consecuencia. Por consiguiente, apoya la inclusión de un artículo que prevea la suspensión de derechos a un Estado miembro en caso de violación grave y reiterada de dichos valores¹⁷⁹. Es a su vez partidaria de que se refuerce la protección de los derechos fundamentales, bien a través de la inclusión de un catálogo de los mismos, o bien a través de la adhesión de la Unión Europea a la Convención Europea de Derechos Humanos. En cuanto a la extensión de estos derechos, aboga por el reconocimiento al ciudadano de un derecho específico a la información sobre los asuntos de la Unión y el funcionamiento de ésta. En esta línea, realiza una serie de observaciones tendentes a mejorar la *transparencia de la Unión*, debiéndose hacer un mejor uso de los métodos de publicidad, información y consulta por parte de los poderes de la Unión, facilitando además los trabajos de los parlamentos nacionales.

Por lo que se refiere al apartado *Una Unión más eficaz y democrática*, la posición española es más conservadora, especialmente en lo que se refiere a la reforma institucional y de elaboración normativa. Si bien defiende la extensión del procedimiento de codecisión a los ámbitos materiales propios hasta entonces del procedimiento de cooperación, sostiene el mantenimiento del equilibrio institucional en su conjunto, considera satisfactorio el papel que ya posee el Parlamento en el nombramiento de la Comisión, no realiza ninguna referencia a la extensión de los poderes presupuestarios del Parlamento. Destaca el papel relevante a desempeñar por los Parlamentos nacionales, aunque señala que su papel esencial es el del control de cada uno de los gobiernos de los Estados miembros, en función de las modalidades de control establecidas por cada Estado. Tampoco se muestra partidaria de crear una nueva institución u órgano donde estuvieran representados representantes de los parlamentos nacionales.

¹⁷⁹ Estas reflexiones tendrán su cristalización en el artículo 6 y 7 TUE.

El 17 de junio de 1997, en el Consejo Europeo de Amsterdam se llega por consenso a un acuerdo sobre el texto del Tratado,¹⁸⁰ (que no resolvía importantes cuestiones institucionales de cara a la ampliación) y tras someterse a la revisión jurídica y lingüística se firma, como ya señalamos, el 2 de octubre de 1997.

Varias son las novedades que afectan al principio democrático en el nuevo Tratado. En primer lugar, se conceptúa por primera vez al principio democrático como principio sobre el que se basa la Unión (artículo 6.1)¹⁸¹ El valor jurídico del contenido de dicho artículo ha de analizarse a la luz del artículo 7 TUE¹⁸², que (junto con el artículo 309 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea)¹⁸³ establece un procedimiento sancionador contra aquellos Estados miembros que violen los principios a los que se refiere el artículo 6.1, otorgándole por lo tanto una nueva dimensión normativa al principio de democracia. Además, el artículo 49 TUE¹⁸⁴ estipula que el principio de democracia, junto con el resto de principios invocados en el artículo 6.1 TUE, es requisito para el acceso a la condición de miembro de la Unión Europea.

¹⁸⁰ CONF 4001/97 de 19 de junio de 1997.

¹⁸¹ Artículo 6.1 TUE reformado por el Tratado de Amsterdam establecía lo siguiente: “La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros.”

¹⁸² Artículo 7 TUE: “1. El Consejo, reunido en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6, tras invitar al Gobierno del Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones (...)

¹⁸³ Artículo 309 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea: “1. Cuando, en virtud de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, se haya adoptado la decisión de dejar en suspenso los derechos de voto del representante del gobierno de un Estado miembro, dichos derechos de voto también quedarán en suspenso por lo que respecta al presente Tratado (...)

¹⁸⁴ Artículo 49 TUE: “Cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen.”

Estos artículos tienen un alcance esencial en la vertebración del principio democrático en la Unión Europea, pero no nos detendremos en ellos en este momento, ya que serán objeto de estudio en los capítulos II y III de la presente obra.

El valor expreso que cobra el principio democrático en los tratados constitutivos es consecuencia de uno de los objetivos explicitados en los trabajos de la Conferencia Intergubernamental, tal y como acabamos de analizar: El acercamiento del proceso de construcción europea a los ciudadanos con el reforzamiento del principio democrático. Y así se hace constar expresamente en el pórtico del Tratado, al introducirse en el segundo párrafo del artículo 1 TUE¹⁸⁵ el reconocimiento del principio de apertura y proximidad a los ciudadanos.¹⁸⁶

En el ámbito institucional, el Tratado de Amsterdam también supone un impulso democratizador en el seno de la Unión Europea. Dos eran los objetivos marcados por la Conferencia Intergubernamental en lo que a la reforma de la maquinaria institucional de la Unión se refiere: en primer lugar, la profundización en los principios de eficacia y legitimidad democrática en el funcionamiento de la Unión; en segundo lugar, la adaptación del diseño institucional a los requerimientos de la nueva ampliación. Si bien este segundo objetivo no pudo cumplirse satisfactoriamente, por lo que fue necesario abrir de inmediato un nuevo proceso de reforma que culminaría con el Tratado de Niza, por lo que se refiere al primero los logros, sin ser definitivos, sí son claramente visibles.

¹⁸⁵ Artículo 1 TUE establece en su segundo párrafo lo siguiente: “El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos posible”. Es destacable en dicho artículo no sólo la referencia a la necesidad de cercanía de los ciudadanos sino la consideración del proyecto europeo, como proceso, como realidad en continuo desenvolvimiento, idea ésta que desarrollaremos en el próximo capítulo.

¹⁸⁶ Volveremos sobre esta cuestión en el Capítulo VI.

Los avances en aras de una mayor democratización de las instituciones se concretan en los siguientes aspectos:

-En primer lugar, *el procedimiento de codecisión* se extiende a nuevas materias. Será utilizado para quince bases jurídicas ya existentes y para ocho nuevos fundamentos jurídicos. En todos los ámbitos en los que el Consejo adopta decisiones por mayoría cualificada (salvo el caso de la política agrícola y de la política de competencia) se utiliza el procedimiento de codecisión.

Por otra parte se simplifica el procedimiento¹⁸⁷, de tal manera que prácticamente se puede hablar de paridad con el Consejo: Se incorpora la posibilidad de adoptar un acto en primera lectura en caso de acuerdo y se elimina la posibilidad que tenía el Consejo de imponer de forma unilateral su posición en tercera lectura.

-En segundo lugar, en el nuevo procedimiento de *nombramiento de la Comisión* el Parlamento tiene un papel más destacado¹⁸⁸: No sólo le corresponde el voto de aprobación a la Comisión en su conjunto, sino que también habrá de votar previamente al candidato a Presidente previamente designado por los Gobiernos de los Estados miembros.

-Por otra parte, este avance en el principio democrático en el ámbito supranacional se hace más necesario en tanto en cuanto aumentan a su vez las materias en las que las decisiones se toman por mayoría cualificada en el seno del Consejo¹⁸⁹, en detrimento de la unanimidad. Así, en la medida en que los Estados democráticos pierden progresivamente su capacidad de veto, las decisiones pasan a un nivel, el supranacional, en el que la legitimidad democrática pasa a cobrar un protagonismo indiscutible.

¹⁸⁷ Artículo 251 TCE.

¹⁸⁸ Artículo 214 TCE.

¹⁸⁹ Pese a ello en el Tratado CE cuarenta y cuatro artículos requieren todavía unanimidad.

-Junto al poder que ya tenía otorgada la Comunidad para adoptar un procedimiento electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo se le sumo el poder de adoptar una serie de principios comunes a todos los Estados miembros que rijan el procedimiento. Se pretende así, ante los frustrados intentos de crear un procedimiento electoral uniforme aportar otras alternativas que pudieran ser más factibles.¹⁹⁰

- Se incorporan nuevos preceptos tendentes a incrementar la transparencia en el seno de la Unión Europea: en materia de acceso a los documentos¹⁹¹ y en el ámbito de la actividad legislativa del Consejo.¹⁹²

-Por último, El Protocolo anexo al Tratado de Ámsterdam que lleva por título “Sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la UE” ya contiene obligaciones jurídicas concretas. En él se retoma el tema de la información que debe remitirse a los parlamentos nacionales y se constitucionaliza la COSAC¹⁹³. Al estudio de la evolución del papel de los parlamentos nacionales en la UE le dedicaremos el epígrafe VI de la presente obra.

Como puede observarse, pese a sus limitaciones, el Tratado de Amsterdam realiza sustanciales aportaciones en el terreno del principio democrático. Por otra parte, con la reforma de Amsterdam se consolida el modelo dinámico en el que conviven plenamente elementos supranacionales e intergubernamentales, en continuo desarrollo, que empezó a gestarse con el Tratado de Maastricht. Esta velocidad en los cambios, este continuo ir

¹⁹⁰ Artículo 190 TCE.

¹⁹¹ Artículo 255 TCE

¹⁹² Artículo 207.3 TCE

¹⁹³ La COSAC, o Conferencia de Órganos Especializados en asuntos comunitarios y europeos de los Parlamentos de la UE, nace en 1989, cuando los Presidentes de los Parlamentos de los Estados Miembros de las comunidades, reunidos en la Conferencia de Madrid, acuerdan la reunión de las Comisiones de los Parlamentos Nacionales especializadas en asuntos comunitarios . Sobre la misma volveremos en el epígrafe VI.5. En torno a la historia, composición y funcionamiento de la COSAC Vid. www.cosac.org

afrontando los retos que se van presentando, pese a lo tímido en algunos casos de los avances, genera debate en parte de la sociedad civil organizada: se suceden iniciativas en pos de mayores avances en la integración (Movimiento Europeo, Unión de Federalistas Europeos, Refundemos Europa) y también propuestas en sentido contrario (SOS democracia).

En todo caso, el fracaso en uno de sus aspectos esenciales, una reforma institucional de calado suficiente para hacer eficaz y democrático el funcionamiento de una Europa ampliada, nos sitúa en la perspectiva de una pronta nueva reforma del Derecho originario, que culminaría con el Tratado de Niza.

El periodo inmediatamente posterior la entrada en vigor del Tratado no estuvo exento de sobresaltos, con una importante crisis a nivel institucional (con la dimisión de la Comisión en pleno el 15 de marzo de 1999¹⁹⁴) o con la crisis austriaca, provocada por el hecho del anuncio de una coalición de gobierno de la que formaría parte el partido liberal de Haider.¹⁹⁵ Esto puso de manifiesto la necesidad de contar con un mecanismo preventivo de protección de los principios del artículo 6 TUE, que no estaba previsto en el procedimiento sancionador del artículo 7 TUE y que a la postre sería una de las grandes aportaciones del Tratado de Niza.

¹⁹⁴ Se reabre también aquí un debate en torno a una iniciativa presentada por la Fundación Notre Europe el 20 de mayo de 1998, apoyada por destacados líderes políticos (como Jacques Delors, Felipe González, Mario Soares o Giuliano Amato), para que se llegara un acuerdo por el que el Consejo Europeo adquiriera el compromiso de nombrar Presidente de la Comisión al candidato de la lista más votada en las elecciones al Parlamento Europeo. Esta idea no consiguió en aquel momento recabar los apoyos necesarios de los jefes de Estado y de gobierno de la Unión Europea.

¹⁹⁵ A raíz de las elecciones legislativas de octubre de 1999 en la que ante la imposibilidad de reeditar la coalición entre socialistas y populares, el candidato socialista Wolfgang Schüssel llega a un acuerdo de gobierno con el extremista partido liberal de Haider.

El impulso de la presidencia alemana¹⁹⁶ permite que el Consejo Europeo de Colonia de 3 y 4 de junio de 1999¹⁹⁷ tomara dos importantes decisiones: La convocatoria de una nueva CIG que afrontara las reformas institucionales que quedaron pendiente tras el Tratado de Amsterdam y la redacción de una Carta de derechos fundamentales, con la finalidad de mejorar el sistema pretoriano de protección de derechos de la Unión Europea, pero también con la de acercar el proyecto de la Unión a las necesidades del ciudadano y disponer de un documento básico sobre el que cimentar dicho proyecto.

Se trata de dos procesos que transcurren simultáneos en el tiempo pero que estudiaremos (de forma sintética) por separado.

¹⁹⁶ Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Colonia, 3 y 4 de junio de 1999, puntos 52-54 y 44-45. Es especialmente riguroso el análisis de que J.P. Jacque hace su contenido y alcance: Jean-Paul JACQUE, “La démarche initiée par le Conseil européen de Cologne.” *Revue Universelle des Droits de l’Homme*, 2000, p. 3.

¹⁹⁷ El especial interés de la presidencia alemana, con especial protagonismo de su ministro de Asuntos Exteriores Joschka Fischer, queda patente desde un primer momento. En el discurso de inicio de la Presidencia alemana ante el Parlamento Europeo de enero de 1999, señala lo siguiente: “Hoy día, las mayores deficiencias de la Unión Europea se sitúan en el ámbito de la integración política y la democracia europea. ¿Cómo podemos progresar en estas materias? Después de Maastricht y Amsterdam, la necesidad de abordar el tema de la Constitución europea se impone mucho más que antes (...) ¿Cómo podemos fomentar el nacimiento de una opinión pública europea y cómo podemos fortalecer la legitimación democrática de la Unión Europea y de sus instituciones?” JOSCHKA FISCHER, Debates del Parlamento Europeo, Sesión del 12 de enero de 1999. En: <http://www.europarl.eu.int>. No podemos dejar de recordar aquí el histórico discurso de Joschka Fischer en la Universidad Humboldt, un año más tarde, en el que aboga por una concepción federalista de la Unión Europea, que integre los Estados sin eliminarlos y que gire en torno al principio democrático: “La respuesta es respuesta muy simple: La transición de una Unión de Estados a la total parlamentarización como una Federación Europea, algo que Robert Schuman ya había pedido hace cincuenta años. Y esto significa nada menos que un Parlamento Europeo y un Gobierno Europeo que ejerzan de manera efectiva los poderes legislativo y ejecutivo en el seno de la Federación. Esta Federación estará fundada en un tratado constituyente. (...) Empero, todo esto no implicaría la abolición del Estado-nación. Porque incluso para la Federación terminada, el Estado-nación, con sus tradiciones culturales y democráticas, será irremplazable para asegurar la legitimación de una Unión de ciudadanos y Estados que sea completamente aceptada por el pueblo”. Discurso de Joschka Fischer, Ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, en la Universidad Humboldt de Berlín: “De la confederación a la federación. Reflexiones sobre la finalidad de la construcción europea. 12 de mayo de 2000. En: <http://www.auswaertiges-amt.de>, la traducción es mía.

En primer lugar, la Conferencia Intergubernamental en la que se gestaría el Tratado de Niza que se firmará el 26 de febrero de 2001.¹⁹⁸ Dicha Conferencia comienza sus

¹⁹⁸Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado el 26 de febrero de 2001. Diario oficial nº C 80 de 10 de marzo de 2001. Entre la bibliografía sobre el Tratado de Niza, podemos destacar los siguientes trabajos: BARBIER, C. "La répartition des pouvoirs dans l'Union européenne après Nice" *Notabene*, nº 119, Février 2001, p. 11; BERROD, F. y PIETRI, M. "Nice ou la victoire des Etats membres" *Europe*, nº 1, janvier 2001, p. 3 ; BERROD, F. et PIETRI, M. "Quo vadis Europa ?" *Europe*, nº 6, juin 2000, p. 3 ; BEST E. "The Treaty of Nice: not beautiful but it'll do" *Eipascope*, nº 1, 2001 p. 2; BOURLANGES, J. L., "La fin de l'Europe communautaire. Critique au Traité de Nice", *Commentaires*, n. 95, 2001 ; CLOOS, J. "Nice : une étape obligée" *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 444, janvier 2001, p. 5 ; COLARD, D. "L'Union européenne et les petits pas du traité de Nice" *Défense nationale*, nº 3, 2001, p. 18; CROSSICK, S. "The Europe we need" *European Business Journal*, nº 2, 2001, p. 58 ; DASHWOOD, A. "The constitution of the European Union after Nice: law-making procedures" *European Law Review*, nº 3, June 2001, p. 215; DASTOLI, V. "An EU Constitution and federalism after Nice: a new chance or requiem for a myth?" *The International Spectator*, nº 1, January-March 2001, p. 51 ; DE LA SERRE, F., MOREAU DEFARGES, P. et STARK, H. "L'Union après Nice" *Politique étrangère*, nº 2, avril-juin 2001, p. 259; DECKER, F. "Mehr Demokratie wagen : Die Europäische Union braucht einen institutionellen Sprung nach vorn" *Aus Politik und Zeitgeschichte*, nº 5, 2001, p. 33; DEHOUSSE, F. *La CIG 2000 : vers une réforme incomplète des institutions européennes ?* Bruxelles, CRISP, 2000, nº 1614, p. 14; DEHOUSSE, F. "Le Traité de Nice : un tournant fondamental dans l'histoire de l'intégration européenne" *Journal des tribunaux droit européen*, nº 6011, 2001, p. 409; DOLLAT, P. "Des institutions européennes efficaces pour une Union élargie" *Dalloz*, nº 37, 21 octobre 1999, p. 394; DUFF, A. "From Amsterdam left-overs to Nice hangovers" *The International Spectator*, nº 1, January-March 2001, p. 13; DUKENS, "CESDP : Nice's overtrumped success ?" *European Foreign Affairs Review*, nº 2, Summer 2001, p. 155; EPINEY, A. FREIERMUTH ABT, M. et MOSTERS, R. "Der Vertrag von Nizza." *Deutsches Verwaltungsblatt*, nº 12, 2001, p. 941; GOZI, S. "Does the EU institutional triangle have a future?" *The International Spectator*, nº 1, January-March 2001, p. 39; GUAZZARONI, C. "L'Europa dopo Nizza." *Rivista di studi politici internazionali*, nº 4, 2000, p. 531; GUTIÉRREZ ESPADA, C. "Una reforma "difícil pero productiva": la revisión institucional en el Tratado de Niza" *Revista de Derecho Comunitario Europeo* Enero-Junio, nº 9, 2001, p. 27; HATJE, A. "Die institutionelle Reform der Europäischen Union : der Vertrag von Nizza auf dem Prüfstand" *Europarecht*, nº 2, 2001, p. 143; LAMASSOURE, A. "Après Nice : quelles perspectives" *Commentaire*, nº 94, été 2001, p. 255; LOUIS, J.-V. "Le Traité de Nice" *Journal des tribunaux. droit européen*, nº 76, 2001, p. 25; MANGAS MARTIN, A., "El Tratado de Niza: los complejos equilibrios en la futura Unión ampliada." En VVAA, *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 2001 Leioa, Madrid: UPV/EHU y Tecnos, 2002; PACHE, E. SCHORKOPF, F. "Der Vertrag von Nizza : institutionelle Reform zur Vorbereitung der

trabajos el 14 de febrero de 2000, demorándose los mismos hasta el 11 de diciembre del mismo año.¹⁹⁹ Al igual que ocurriera en la Conferencia Intergubernamental de 1996 el Parlamento Europeo asistió a las negociaciones, contando con la presencia de dos eurodiputados en las sesiones y con la de su Presidenta en las reuniones de mayor calado político.

Estudiaremos las aportaciones a la Conferencia que más interés pueden tener desde el punto de vista del principio democrático individualizando una serie de temas que tuvieron en la misma una especial relevancia.

Erweiterung" *Neue juristische Wochenschrift*, n° 19, 2001, p. 1377-1386; PESCATORE, P. "Nice - aftermath" *Common Market Law Review*, n° 2, April 2001, p. 265; PETITE, M. "Nice, traité existentiel, non essentiel." *Revue du droit de l'Union européenne*, n° 4, 2000, p. 887; QUERMONE, J.-L. (dir.) *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces* Paris, La Documentation française, 1999; SHAW, J., "The Treaty of Nice: Legal and Constitutional Implications", *European Public Law*, vol. 7, n. 2, June 2001; TOULEMON, R. "Quelle constitution pour quelle Europe?" *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n° 448, mai 2001, p. 293; VON BOGDANDY, A. "Grundrechtsgemeinschaft als Integrationsziel" *Juristenzeitung*, n° 4, 2001, p. 157; WESSELS, W. POLLACK, M. A. et JACHTENFUCHS, M. "Theorizing European integration and governance" *Journal of Common Market Studies*, n° 2, June 2001, p. 197; (DE) WITTE, B. "The Nice declaration: time for a constitutional treaty of the European Union?" *The International Spectator*, n° 1, January-March 2001, p. 21; YATAGANAS, X. A. "The Treaty of Nice : the sharing of power and the institutional balance in the European Union : A continental perspective" Harvard Jean Monnet Chair Working Paper series 01/2001.

¹⁹⁹ Sobre el proceso de negociación en la CIG vid. BEST, E., GRAY, M. et STUBB, A. *Repenser l'Union européenne : À la CIG 2000 et au-delà*. Maastricht: Institut européen d'administration publique éd, 2000 ; YATAGANAS, X. A. "The Treaty of Nice. The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union-A Continental Perspective", *Harvard Jean Monnet Working Paper*, n° 1, 2001, p. 9; WESSELS, "Nice Results: The Millennium IGC in the EU's Evolution", *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n° 2, June 2001, pp. 197 y ss.

- En primer lugar, quisiera destacar que en noviembre de 1999 el Parlamento Europeo aprueba una resolución de sobre la preparación de la CIG²⁰⁰ en la que se fijan una serie de objetivos prioritarios para esta institución. Entre los objetivos que afectan al principio democrático destacan los siguientes: Una mayor transparencia en las negociaciones, un diálogo permanente con los Estados candidatos, y el establecimiento de un procedimiento para lograr un mayor control democrático sobre la elaboración y aprobación de las modificaciones al Derecho originario. Solicita un diálogo abierto con los parlamentos nacionales durante la Conferencia Intergubernamental.

Respecto a los contenidos de la reforma, insiste en la necesidad de simplificar los Tratados en aras de la transparencia e inteligibilidad. Es especialmente relevante la posición del Parlamento respecto a procedimiento de Codecisión: El Parlamento aboga porque en todos aquellos casos en los que el Consejo decida por mayoría cualificada (hay que tener en cuenta que la extensión de la decisión por mayoría era uno de los grandes temas previstos en la CIG²⁰¹) el procedimiento a seguir debería ser el de codecisión.

- Durante el periodo de negociaciones de la CIG, la conexión entre el procedimiento de codesión y las decisiones tomadas por mayoría en el seno del Consejo fue uno de los ejes importantes del debate. Abogan por esta conexión tanto el Parlamento Europeo (como acabo de señalar) como la Comisión, que lo defendió ya en su dictamen de 26 de enero de 2000.²⁰² Sin embargo durante las

²⁰⁰ Resolución de 17 de noviembre de 1999 sobre la preparación de la refoma de los Tratados y la próxima Conferencia Intergubernamental. A5-0058/1999. *Bol.* 11-1999.

²⁰¹ Sobre el particular es interesante el trabajo de H. Wallace: WALLACE, Hellen: "Stimmen und Stimmungen aus Nizza: Entscheidungen der Regierungskonferenz 2000 zum Rat", *Integration* 2/01, pp. 124-132.

²⁰² Dictamen de la Comisión en virtud del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea sobre la reunión de una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estrados miembros con el fin de modificar los Tratados: "Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito". COM (2000) 34, de 26 de enero de 2000.

negociaciones se prefirió discutir caso por caso el procedimiento legislativo a seguir y si se hacía por unanimidad o mayoría cualificada. El balance final en este punto fue el siguiente: sólo en cinco casos en los que la decisión en el seno del Consejo pasó a tomarse por mayoría se seguiría el procedimiento de codecisión.²⁰³ Se siguen manteniendo, pues, supuestos en los que coexisten unanimidad del Consejo y codecisión²⁰⁴

Tampoco se aceptó la propuesta de Parlamento y Comisión de eliminar el procedimiento de codecisión, que se mantendrá en materia de UEM.

- Merece destacarse la Comunicación de la Comisión “Contribución complementaria de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre las reformas institucionales: El estatuto de los partidos políticos europeos”²⁰⁵, con la propuesta para una base jurídica sobre el estatuto de los partidos políticos, que finalmente se concretaría en la regulación de un procedimiento para el establecimiento de un estatuto de los partidos políticos a escala europea.²⁰⁶
- Entre los temas relacionados con el principio democrático tratados en la cumbre posee especial relevancia la cuestión de la reforma del artículo 7 TUE. Como ya se ha señalado la crisis austriaca impulsa a incluir un procedimiento preventivo en defensa de los principios contemplados en el artículo 6 TUE (incluido el principio de democracia) que habría de sumarse al procedimiento sancionador en caso de violación ya previsto en el Tratado.

²⁰³ Artículos 13.2, 65, 157.3, 159.3 y 191 del TCE.

²⁰⁴ 42 y 51 TCE

²⁰⁵ COM (2000) 444 final, de 12 de julio de 2000.

²⁰⁶ Se introducirá finalmente en el artículo 119 TCE el siguiente inciso: “El Consejo, de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 251 establecerá el estatuto de los partidos políticos a escala europea, y en particular las normas relativas a su financiación.”

Los trabajos de la Conferencia sobre este tema se basan esencialmente en las propuestas de la delegación belga y austriaca, así como de la Presidencia de Portugal y la Comisión:

La propuesta belga²⁰⁷ preveía un procedimiento en el que el Parlamento no tiene una participación activa en el proceso, siendo tan solo informado del procedimiento. Se exige una decisión adoptada por mayoría cualificada en el seno del Consejo a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión, una vez constaten la amenaza de violación de los principios del artículo 6 TUE.

La propuesta austriaca²⁰⁸ propone, sin embargo, la necesaria unanimidad en el seno del Consejo en su formación de Jefes de Estado y de gobierno. El estado afectado participaría en todas las fases del procedimiento. Para la determinación del cese de la amenaza de violación basta con la mayoría simple de los Estados miembros.

La Presidencia portuguesa,²⁰⁹ por su parte, defiende la necesidad de una mayoría de nueve décimos del Consejo. El Parlamento Europeo participa con la emisión de un dictamen conforme.

Finalmente, la Comisión²¹⁰ aboga por la exigencia de una mayoría de dos tercios de los miembros del Consejo, a propuesta de un tercio de los Estados miembros, de la Comisión o del Parlamento, por lo que este último adquiere mayor protagonismo en el procedimiento.

Como resultado de las negociaciones, se llega definitivamente a un acuerdo en el que la mayoría requerida en el seno del Consejo es de cuatro quintos de sus

²⁰⁷ Nota de la Presidencia CONFER 4739/00, de 2 de mayo de 2000.

²⁰⁸ Nota de la Presidencia CONFER 4748/00, de 7 de junio de 2000.

²⁰⁹ Nota de la Presidencia CONFER 4782/00, de 5 de octubre de 2000.

²¹⁰ Nota de la Presidencia CONFER 4782/00, de 5 de octubre de 2000.

miembros (una mayoría reforzada, entre las posturas portuguesa y de la Comisión) a propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo. Como vemos, la posición del Parlamento queda reforzada en la redacción final. Se puede solicitar un informe a “personalidades independientes” antes de proceder a la constatación del riesgo claro de violación grave de los principios del artículo 6.1.

Como ya hemos señalado el Tratado de Niza se firmó el 26 de febrero de 2001, y entró en vigor el 1 de febrero de 2003 (Irlanda necesitó, una vez más, de dos referendos para prestar su consentimiento). La aportación más importante del Tratado desde el punto de vista del principio democrático es la inclusión del procedimiento preventivo del artículo 7.1 que acabamos de señalar y que será analizada con detalle en el Capítulo III de la presente obra.

Por otra parte, la extensión de la mayoría cualificada en el Consejo, no lleva aparejada de manera automática la utilización del procedimiento de codecisión, aunque se incrementan las materias que exigen dicho procedimiento, como hemos examinado. El Parlamento incrementa a su vez su poder en las siguientes materias: Se amplía el ámbito de su legitimación activa para actuar ante el Tribunal de Justicia en el recurso de anulación al no exigirse ya que actúe únicamente en defensa de sus prerrogativas,²¹¹ y se regula su potestad para solicitar dictamen del Tribunal de Justicia sobre la compatibilidad de un acuerdo internacional previsto con lo estipulado por el Derecho originario.²¹²

Si el alcance de las reformas del Tratado de Niza es limitado respecto al principio democrático (con la salvedad de la introducción del artículo 7.1 TUE) no podemos decir lo mismo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada

²¹¹ Artículo 230 TCE.

²¹² Artículo 300 TCE.

solemnemente el 18 de diciembre de 2000 por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión²¹³ durante el Consejo Europeo de Niza.

En relación con el tema que nos ocupa, lo relevante no es solo el contenido de la misma, sino el novedoso proceso seguido para su elaboración. En efecto, el Consejo Europeo de Colonia estipuló no solo la redacción de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea, sino también el método de elaboración, encargándole la tarea a una Convención.²¹⁴

²¹³ Diario oficial nº C 364/01 de 18 de diciembre de 2000. El texto de la carta tal y como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo acompañado de las Explicaciones del Praesidium de la Convención Europea está publicado en el Diario Oficial nº C 303 de 14 de diciembre de 2007. De entre la copiosa bibliografía en torno a la Carta destacamos las siguientes obras: CALLIESS, C. "Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union : Fragen der Konzeption, Kompetenz und Verbindlichkeit" *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, nº 9, 2001, p. 261; DIX, W. "Charte des droits fondamentaux et convention : de nouvelles voies pour réformer l'UE ?" *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, nº 448, mai 2001, p. 305; DUTHEIL DE LA ROCHERE, J. "La convention sur la charte des droits fondamentaux et le processus de construction européenne" *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, avril 2000, p.223. DUTHEIL DE LA ROCHERE, J. "La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne". *Juris-Classeurs*, fasc. 160. 2001, p.1. ALONSO GARCÍA, R. *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Madrid: Civitas, 2006; MAYER, F.C. « La Charte européenne des droits fondamentaux et la Constitution européenne ». *RTDE*. Vol. 39, 2003-2, p.97; TIZZANO, A. "La protection des droits fondamentaux en Europe". *Revue du droit de l'Union européenne*. 2006, nº 1, pp. 9-21; Gilles DE KERCHOVE, G. "L'initiative de la Charte et le processus de son élaboration" : En: CARLIER, J. Y. y DE SCHUTTER, Olivier, *La Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne*. Bruxelles : Bruylant, 2002, pp. 29-41; MAYER, F.C. "La Charte européenne des droits fondamentaux et la Constitution européenne", *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 39, nº 2, avril-juin 2003, pp.175-196; CARRILLO SALCEDO, J.A. "Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea". *Revista de Derecho Comunitario de la Unión Europea*, nº 9, enero-junio 2001, pp. 7-26; LENAERTS, K. y DE SMIJTER, E. "A 'Bill of Rights' for the European Union". *Common Market Law Review*, nº 38, 2001, pp. 273-300.

²¹⁴ Decisión del Consejo Europeo relativa a la elaboración de una Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. Consejo Europeo de Colonia, Conclusiones de la Presidencia , 3 y 4 de junio de 1999, anexo IV.

La composición de la Convención se concretó por el Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999²¹⁵, de manera que quedaran representadas las distintas lógicas imbricadas en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea: De sus 62 miembros, 15 representaban a los Jefes de Estado y de Gobierno (lógica intergubernamental), 30 a los Parlamentos nacionales (lógica interestatal y democrática), 16 representantes del Parlamento Europeo (lógica democrática y supranacional), y un representante del Presidente de la Comisión Europea (lógica supranacional).²¹⁶

Es importante subrayar aquí la activa participación de la sociedad civil organizada en los trabajos, a través del Foro permanente de la sociedad civil y otra serie de organizaciones no gubernamentales, cuyas opiniones fueron tenidas en cuenta. Es indudable que este método implica un paso adelante en el proceso democratizador de las negociaciones de naturaleza constitucional de la Unión Europea, y a partir de ahí se convirtió en modelo que fue utilizado por la Convención encargada de elaborar un Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, como tendremos ocasión de examinar detenidamente en el capítulo IV de la presente obra.

Junto a lo valioso de su procedimiento de elaboración la Carta tiene indudable valor por lo que respecta al principio democrático, pese a que en un principio su contenido no está dotado de valor jurídico vinculante. Merece destacarse el hecho de que en el preámbulo de la Carta se aluda expresamente al principio democrático: “La Unión (...) se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho.”²¹⁷

²¹⁵ Consejo Europeo de Tampere, Conclusiones de la Presidencia, 15-16 de octubre de 1999.

²¹⁶ A todos ellos habría que sumarle la presencia de dos observadores del Tribunal de Justicia y otros dos del Consejo de Europa.

²¹⁷ “Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su

La carta se articula en torno a siete capítulos: dignidad, libertad, igualdad, solidaridad, ciudadanía (que incluye los derechos derivados de la ciudadanía creada en la reforma de Maastricht) y justicia. El último capítulo recoge una serie de disposiciones generales.

El Tratado de Niza y la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea abren la puerta a un nuevo periodo de profundas modificaciones que afectan de lleno a la regulación del principio democrático en el Derecho originario.

I.2.4 Cuarta etapa: Del fallido Tratado constitucional al Tratado de Lisboa.

La etapa que abarca desde la Declaración sobre el futuro de Europa en el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001²¹⁸ hasta nuestros días es, como acabo de señalar un periodo de cambios de gran calado en el ámbito del Derecho originario. Por tal motivo, el análisis de dicha etapa merecerá una atención específica en el epígrafe IV.3 por lo que, para evitar duplicaciones no la trataremos aquí.

Sí quisiera en todo caso, dejar constancia de que como consecuencia de este proceso, el vigente Tratado de la Unión Europea está dotado de una serie de normas que articulan el alcance jurídico del principio democrático en la Unión Europea.

Así el artículo 2 TUE establece que la democracia es un valor sobre el que se basa la Unión. A partir de este artículo, iremos examinando a lo largo de los próximos capítulos cómo el principio democrático despliega una serie de efectos jurídicos concretos y lo hace en un triple plano:

actuación.” Es de destacar el hecho de que el preámbulo distinga entre *valores* de carácter indivisible y universal (la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad) y *principios* (la democracia y el Estado de Derecho).

²¹⁸ Anexo a las Conclusiones de la Presidencia: Declaración sobre el futuro de Europa Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. SN 300/1/01 REV 1.

- En primer lugar, el principio democrático se proyecta sobre los Estados miembros de la Unión, de tal forma que su respeto y promoción es requisito necesario para el acceso a la membresía de la Unión (artículo 49 TUE) y para el ejercicio pleno y pacífico de la misma. (artículo 7 TUE).

- En segundo lugar, el principio democrático ha de guiar la acción de la Unión en la esfera internacional. (artículo 21 TUE). Aunque esta dimensión ha quedado excluida de nuestro objeto de estudio que se centra en las repercusiones del principio democrático en el seno de la Unión Europea.

-En tercer lugar, el principio democrático ha de articular la estructura jurídico institucional de la Unión Europea. Incluyéndose además en el TUE un título específico (el Título II) que recoge una serie de “disposiciones sobre los principios democráticos”.²¹⁹

Al análisis de estas cuestiones dedicaremos los siguientes capítulos de esta obra.

²¹⁹ Recojo aquí, a efectos clarificadores, reflexiones sobre las que volveré en el Capítulo II.

CAPÍTULO II. EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO COMO PRINCIPIO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL DE LA UNIÓN.

II.1 EL PRINCIO DEMOCRÁTICO EN EL MARCO DE LA DOCTRINA DE LOS PRINCIPIOS (*EUROPÄISCHE PRINZIPIENLEHRE*).

II.1.1 Aproximación a la noción de principio democrático en el marco de los Tratados constitutivos y modificativos de la Unión Europea.

Tal y como ha quedado expuesto en el capítulo anterior la afirmación jurisprudencial de la existencia de un *principio democrático fundamental* en el ámbito comunitario queda consagrada por primera vez en el del Derecho originario con la inclusión del artículo 6.1 TUE por el Tratado de Ámsterdam.

“La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros.”

Así, la democracia aparece recogida no sólo como un principio sino como un principio *básico* sobre el que se funda la Unión. Este carácter fundamental del principio democrático se hacía más patente, si cabe, en otras versiones del artículo. Así, por ejemplo, la traducción en lengua inglesa utilizaba la expresión “*the Unión is founded*”, la versión francesa “*l’Union est fondée*” y la italiana “*l’Unione si fonda*”. De forma análoga, la versión vigente del artículo 2 del TUE tal y como queda redactado por el Tratado de Lisboa comienza con las siguientes palabras: “La Unión se fundamenta”.²²⁰

Partiendo de esta constatación, la tesis principal que defiendo a lo largo de estas páginas es la siguiente:

²²⁰ Este artículo, sin embargo (como ya señalé en el epígrafe anterior), se refiere a la democracia como valor y no como principio, aunque sobre este punto volveré más adelante.

1. La democracia es un principio constitucional fundamental de la Unión Europea.
2. Su reconocimiento no es, por lo tanto, meramente declamatorio sino que dota al principio de un contenido normativo.
3. La eficacia jurídica de este principio, aunque de forma limitada, ha sido reconocida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Es evidente que cada uno de los términos que componen la afirmación principal que acabo de realizar (“la democracia es un principio constitucional fundamental de la Unión Europea”) debe ser sometido a un análisis crítico, a una *prueba de falsación*, utilizando la terminología popperiana.

En primer lugar, la aseveración de que la democracia es un *principio* puede ser objeto de crítica. Es cierto que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea utiliza la expresión “principio democrático fundamental” y que éste es el término utilizado por el artículo 6.1 TUE tras la reforma de Amsterdam, pero no es menos cierto que tanto el Tratado Constitucional (artículo I-2) como el Tratado de la Unión Europea vigente tras la reforma del Tratado de Lisboa (artículo 2) prefieren considerar a la democracia como *valor*. Será necesario, pues, profundizar en las razones que me llevan a preferir la consideración de la democracia como *principio* de la Unión.

En segundo lugar, considero que la democracia ha de entenderse como un principio *constitucional*. También aquí, como veremos, los argumentos contrarios no dejarían de tener cierto peso, sobre todo tras el fracaso de un Tratado que se presentaba a la opinión pública como una Constitución para Europa, y tras la firma del Tratado de Lisboa que, en palabras del profesor Martín y Pérez de Nanclares, supone la “*ablación de todo atisbo constitucional*”²²¹. Por otra parte, la expresión *constitucional* no puede ser

²²¹“Junto a la renuncia a la transparencia y a todo intento simplificador, el más claro peaje abonado por los dieciocho Estados que ya habían ratificado el Tratado Constitucional ha sido, si

entendida de ningún modo como una mera transposición de las categorías constitucionales estatalistas tradicionales, hacerlo así (y lamentablemente no han sido pocos los autores que, desde la perspectiva del Derecho constitucional, así lo han hecho) nos llevaría a resultados del todo incongruentes.

En tercer lugar el carácter ***fundamental*** o básico del principio parece más evidente, si nos atenemos al tenor literal del antiguo artículo 6.1 del TUE o vigente artículo 2 TUE incluido por el Tratado de Lisboa, artículos que están, como se acaba de señalar, en plena consonancia con la jurisprudencia comunitaria. Sin embargo, las consecuencias jurídicas que se derivan del reconocimiento del carácter fundamental de este principio no parecen tan obvias, y merecerán nuestra atención.

Por último, no podemos soslayar el hecho de que el término **democracia** no se encontraba definido en el antiguo artículo 6 del TUE. No existía, por lo tanto una delimitación normativa del contenido semántico del principio de democracia en el ámbito de la Unión Europea. Ciertamente, el carácter polisémico de la noción de democracia, un concepto que surge hace unos dos mil cuatrocientos años²²², añade aún más complejidad a esta cuestión. Como es sabido, dicho término ha ido adquiriendo significados diversos, a veces contrapuestos, en función de los distintos momentos históricos y las diversas realidades sociopolíticas a las que se ha venido aplicando, así como de las ideologías en las que estas realidades se sustentaban. Su puesta en práctica en una estructura jurídico-política de carácter supranacional, dificultaba aún más su caracterización.²²³

se nos permite la expresión, la ablación de todo atisbo constitucional en el futuro tratado de reforma”. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. “Estudio preliminar” Madrid: Real Instituto Elcano. 2007, p. 22. (www.realinstitutoelcano.org)

²²² Como señalara Anthony Arblaster, se trata de “un tema sobre el que se ha debatido apasionada e intermitentemente durante los pasados dos mil quinientos años.” ARBLASTER, A., *Democracia*, trad. de Adriana Sandoval. Madrid: Alianza Editorial, 1992, p.154.

²²³ En este sentido la profesora Ninatti, afirma lo siguiente: “Sorgono spontanee innumerevoli domande sul tema, di cui la prima è se sia possibile parlare di democrazia in un’organizzazione

Con el objeto de paliar esta falta de concreción semántica del principio democrático en un ámbito supranacional como el de la Unión Europea, el Tratado de Lisboa (pese a no definir la noción de democracia en el artículo 2 TUE, sí dedica un título (el Título II TUE) a la regulación de las *disposiciones sobre los principios democráticos* (arts. 9-12), en la línea del Título VI de la Parte I del fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (*De la vida democrática de la Unión.*). Del tenor literal de estos artículos se desprenden tres principios que nos servirán para realizar una delimitación conceptual del principio democrático a nivel supranacional: El principio de igualdad democrática (artículo 9 TUE) el principio de democracia representativa (artículo 10 TUE) y el principio de democracia participativa (artículo 11 TUE).²²⁴

Ahora bien, es necesario constatar que no nos hallamos ante un principio aislado. Por el contrario, una adecuada interpretación sistemática del mismo nos lleva estudiarlo en relación con los otros principios ya reconocidos en el artículo 6.1 del antiguo TUE como principios en los que la Unión se basa: *libertad, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y Estado de Derecho*, a los que el artículo 2 del TUE, en la redacción introducida por el Tratado de Lisboa, añade *el respeto a la*

(almeno per il momento) non statale, se non addirittura- cogliendo la prospettiva opposta-internazionale (...) Nel caso si intenda dare una risposta affermativa a tale prima questione, si incontra immediatamente un' ulteriore perplessità riguardante il tipo di democrazia: si tratta di qualcosa simile a quella esistente a livello statale o è diversa? (...)Per finire ci si potrebbe anche chiedere *se non sia più corretto avvicinarsi al tema con un metodo multilivello, anziché solamente comparativo, cioè che consideri l'inevitabile interconnessione dello Stato membro con l'Unione cui appartiene*". (La cursiva es mía). NINATTI, S. *Giudicare la democrazia? Processo politico e ideale democratico nella giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea*. Milano: Giuffrè, 2004, pp. 3-4. En su última observación se puede apreciar claramente la influencia de la obra de Pernice y su idea de *Multilevel Constitutionalism*. Vid. al respecto. PERNICE, I. "Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited?" *CMLR*.1999, pp. 703-705; ib. "Multilevel Constitutionalism in the European Union", *European Law Review*.2002, pp.511-529.

²²⁴ El análisis de la concepción del principio democrático en el ámbito supranacional de la Unión Europea será abordada en los capítulos IV y siguientes de la presente obra.

dignidad humana.²²⁵ No se pretende realizar un análisis pormenorizado de todos y cada uno de estos principios, tarea que excede el propósito de estas páginas, sino partir de un enfoque teórico sistemático que nos permita encuadrar al principio democrático en el marco de una teoría de los principios en el ámbito europeo. (*Europäische Prinzipienlehre*).

II.1.2 La doctrina europea de los principios.

Una doctrina de los principios, en la que se articulen de forma sistemática las normas fundamentales del ordenamiento jurídico europeo²²⁶, permite ubicar el estudio del principio democrático en el contexto adecuado.

Esta doctrina, siguiendo un método de sistematización de honda raigambre en la tradición iuspublicista germánica, permitiría perfilar una serie de principios fundamentales sobre los que se asienta la estructura constitucional europea entendida como un todo.²²⁷ Tarea que contribuiría a clarificar la estructura normativa de unos textos que no suelen caracterizarse por su depurada sistemática.

²²⁵ Como ya he señalado, sustituye además la expresión “*la Unión se basa en los principios de*”, por “*la Unión se fundamenta en los valores de*”.

²²⁶ Como señala el professor VON BOGDANDY “A doctrine of principles, that is, a systematic exposition of the most essential legal norms of the European legal order, offers a fine method to develop European constitutional scholarship”. ”BOGDANDY, A. von. “Constitutional Principles”. En: BOGDANDY, A. von. y BAST, J. (eds.) *Principles of European constitutional Law*. Oxford y Portland: Hart Publishing, 2007, p.3. (En la edición revisada de 2010, lo expone de la siguiente manera: “A doctrine of constitutional principles promotes the project of a European constitutional scholarship”, p.12)

²²⁷ “By means of structuring and informing principles it is possible to understand the constitution as an “organic whole” and the constitutional text as the expression of a “grand”, though only partially fixed, plan, an idea perhaps alien to most Anglo-Saxon lawyers, but dear to continental scholarship. Drafting such a “grand plan” for European constitutional law appears all the more urgent in view of the Treaties’ generally recognized insufficient structure.” *Opus cit.* p. 5.

Sin pretender desarrollar a lo largo de éstas páginas una propuesta exhaustiva de lo que debe ser una teoría de los principios en la esfera del Derecho de la Unión Europea, sí estimo conveniente presentar esta doctrina en tanto en cuanto marco teórico en el que ha de incardinarse el estudio del principio democrático, verdadero objeto de nuestro estudio.

La elaboración de análisis del principio democrático desde el prisma de una doctrina de los principios constitucionales²²⁸ en el ámbito europeo es una tarea aún más necesaria si atendemos las reflexiones del profesor Weiler. Como éste señala con agudeza, el problema no radica en la existencia de un ordenamiento jurídico Europeo carente de una constitución formal, sino al contrario, en la existencia de un ordenamiento jurídico *constitucional* (en el sentido que acabo de exponer) que carece de una verdadera teoría constitucional:

“Es un orden legal constitucional cuya teoría constitucional no ha sido desarrollada, cuyos valores superiores no se han elaborado suficientemente, cuyos elementos ontológicos se han malinterpretado y cuyos enraizamiento social y legitimidad son altamente contingentes”²²⁹

²²⁸Entre las obras en esta materia, podemos destacar, junto a la ya mencionada del profesor Von Bogdandy, las siguientes: KADDOUS, C. Y AUER A. (edits.) “Les principes fondamentaux de la Constitution européenne. The Fundamental Principles of the European Constitution”. *Dossier de droit européen* n° 15, Genève/Bâle/Munich/Bruxelles/Paris: Helbing & Lichtenhahn/Bruylant/LGDJ. 2006. MOLINIER, JOËL (dir.) *Les principes fondateurs de l’Union Européenne*. París: Presses Universitaires de France, 2005; BAUER, Hartmut/Calliess, Christian (eds.) *Verfassungsprinzipien in Europa. Constitutional Principles in Europe. Principes Constitutionnels en Europe*. Berlín, Atenas, Bruselas: Sakkoulas-Berliner-Bruylant, 2008 ; MANGIAMELI, S (ed). *L’Ordinamento Europeo, I. I principi dell’Unione*. Milano: Giuffrè. 2006; Hilf, M/ Scharkopf, F. “Art. 6 EU”, Pernice, I/ Mayer, F.C. “Nach Art 6 EU”. Ambos en: *Das Recht der Europäischen Union*. Munchen: C.H. Beck, 2008.

²²⁹“It is a constitutional legal order the constitutional theory of which has not been worked out, its transcendent values not sufficiently elaborated, its ontological elements misunderstood, its social rootedness and legitimacy highly contingent”. (La traducción es mía)WEILER, J.H.H.

Son varios los motivos que explican el escaso desarrollo, hasta principios de este siglo al menos, de una doctrina constitucional de los principios en el ámbito de la Unión Europea. En primer lugar, es evidente que la propia dinámica de la integración ha contribuido a ello. La legitimidad funcional era el motor del proceso en detrimento de la legitimidad constitucional²³⁰. Un ejemplo ilustrativo de ello es el hecho de que el principio de democracia no se consagra como principio en el que la Unión Europea se basa hasta la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, como hemos señalado anteriormente. La construcción europea es un proceso y el desarrollo de determinados principios ha sido fruto de una evolución constante y aún inacabada²³¹.

En segundo lugar, la propia naturaleza de la Unión Europea y en especial del Derecho originario (que, como acabo de exponer, está formado por Tratados de Derecho Internacional Público) dificulta una aproximación al análisis de principios constitucionales en un ámbito, el supranacional, en el que las doctrinas constitucionalistas tradicionales carecen de las herramientas conceptuales adecuadas.

En este sentido, considero que la pregunta que los teóricos iuspublicistas se han venido haciendo en esta materia: ¿qué puede aportar la teoría constitucional al estudio del Derecho de la Unión Europea? debería invertirse en sus términos, formulándose de la

The Constitution of Europe, "Do the New Clothes Have an Emperor?" and Other Essays on European Integration, Cambridge University Press, 1999, p. 8.

²³⁰ Incluso se ha llegado a emplear, sobre todo en estadios anteriores del proceso de integración, la expresión "legitimidad tecnocrática". Vid. al respecto, KAISER, J.H y BADURA, P. "Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften". *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler*. 23, 1966, pp.1-33.

²³¹ Esta constatación debe servirnos también para poner de manifiesto que una doctrina de principios en el ámbito de la UE debe tener en cuenta el carácter dinámico, abierto de la construcción europea entendida como proceso. La formulación de principios ha de ser consecuente con ese carácter y debe facilitar la interacción entre el mundo académico y la esfera institucional (tanto legislativa como jurisprudencial) con la finalidad de coadyuvar a un progresivo desarrollo de estos principios en el ordenamiento jurídico comunitario.

siguiente manera: ¿qué puede aportar la realidad jurídico-política de la Unión Europea a la teoría constitucional? No se trata por lo tanto de insistir en la aplicación de las fórmulas tradicionales del constitucionalismo estatalista, sino de revisar las formulaciones de la teoría constitucional para, a partir de su reelaboración, reconducirlas al ámbito comunitario.²³²

Cierto es que durante el proceso de elaboración del Tratado por el que se establece una constitución para Europa se publicaron un elevado número de trabajos que, desde la óptica de la teoría constitucional, tenían como objeto de estudio el ordenamiento jurídico comunitario. Sin embargo, la mayor parte de ellos o bien dedicaban sus páginas al análisis del Tratado aplicando la teoría constitucional existente (respondiendo, en definitiva a la primera pregunta que he formulado en el párrafo anterior) o bien se centraban en poner de manifiesto las diferencias existentes entre el ordenamiento jurídico comunitario y el constitucional estatal, “descubriendo” así los rasgos básicos del Derecho Comunitario, tarea que venían realizando, y con mayor rigor y conocimiento de causa, los especialistas en esta materia procedentes del Derecho Internacional Público.

En todo caso, lo cierto es que el Tratado Constitucional no suponía en esta materia una completa ruptura respecto a los Tratados anteriores. El adjetivo constitucional le podía ser aplicado al igual que le puede ser aplicado al Tratado de Ámsterdam, Niza o Lisboa, en tanto que Carta constitucional de la Unión Europea tal y como establece el TJCE²³³.

²³²En este sentido la profesora Fernández Esteban afirma lo siguiente: “In order to be applied to the Community, the concepts elaborated in constitutional law have to be adapted to the special structure and dynamics of European integration. The comparative approach between the Member States’ legal systems and that of the Community may be applied only up to a certain point.” FERNÁNDEZ ESTEBAN, M.L. *The Rule of Law in the European Constitution*. London: Kluwer Law International, 1999, p. 11.

²³³Como señala la profesora Mangas Martín: “El Tratado era poco novedoso en el fondo, no más que otros anteriores como el Tratado de Maastricht y azaroso por su nominalismo constitucionalista. Como ya he señalado en otro lugar, se utilizaron expresiones y términos muy ampulosas, algunos muy emotivos políticamente: el mismo término de “constitución”, ley, ley

La teoría de los principios en el ámbito europeo debe desarrollarse con independencia de la denominación con la que se quiera presentar un determinado Tratado. En este sentido, el fracaso del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa no es óbice para profundizar en esta materia, ya que desde la entrada en vigor del artículo 6 del TUE tras la reforma de Ámsterdam existe una base normativa privilegiada en este ámbito, base normativa que se ve refrendada con el artículo 2 TUE tras la reforma del Tratado de Lisboa.

II.1.3 El carácter constitucional de los principios.

Como señala el profesor Martín y Pérez de Nanclares, se hace necesario “profundizar con criterios netamente jurídicos en el análisis del ordenamiento jurídico comunitario en busca de unos elementos nuevos inexistentes en otras organizaciones internacionales y que, a nuestro juicio son de naturaleza claramente constitucional”.²³⁴ Dicho esto sin perjuicio del hecho de que la Unión Europea es una Organización Internacional, y los elementos propios del Derecho Internacional Público están en su origen y siguen muy

marco; para algunos Estados, también, el nombre de “Ministro” de Asuntos Exteriores...Hubo una retórica y megalomanía constitucionalista que a algunos nos hizo temer lo peor sobre el proceso mismo. El término de “constitución” siempre me pareció injustificado dado que su contenido material era casi idéntico al del Tratado de la Unión Europea y al del Tratado de la Comunidad Europea. Los contados cambios no podían justificar el cambio terminológico. Ni jurídica ni políticamente estaba justificado pues seguía siendo una estructura política y jurídica de derecho internacional. Y esa apariencia absurda y megalómana ha dado al traste con un tratado cuyo fondo era intergubernamental como ningún tratado lo había sido hasta ahora. Sorprende que fuera defendido a ultranza por los europeístas más federalistas, sin el menor asomo de crítica a su fondo internacionalista, sólo por el hecho de denominarse constitución “como si el hábito hiciera al monje”. Y se ha buscado engañar a la ciudadanía, por los convencionales, por los políticos, por una parte de la doctrina.” MANGAS MARTIN, A. “La complejidad del Tratado Constitucional de 2004 y del Tratado de Reforma de 2007,” *European Union Miami Análisis (EUMA.)* Vol. 4, nº 16, julio 2007, p. 4.

²³⁴MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional: ¿Un nuevo modelo para la Unión Europea?* Bilbao: Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003, p.52.

presentes en la actualidad²³⁵, más aún tras una cierta deriva intergubernamental que se aprecia a raíz de las últimas reformas de los tratados²³⁶.

Esta naturaleza compleja y ambigua de la Unión Europea, sobre la que volveremos más adelante, es la que hace más necesaria, si cabe, una labor de clarificación de los principios básicos o fundamentales de la Unión; labor que ha de realizarse superando cualquier actitud dogmática y mimética respecto a las categorías tradicionales del Derecho Constitucional de base estatal.

En todo caso, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha venido señalando que los Tratados constitutivos y las normas convencionales que los han modificado constituyen

²³⁵ En opinión de Bruno de Witte “one crucial element of the Community legal order is still dominated by the spirit of international law, namely the procedure of its amendment”. WITTE, B. de. “Rules of Change in International Law: How Special is the European Community?” *Netherlands Yearbook of International Law*.1994, p. 331.Es interesante al respecto la aportación del profesor CAPOTORTI en las páginas que dedica al Derecho Comunitario en su Curso General de Derecho Internacional Público. CAPOTORTI, F. “Cours général de droit international public.” *Recueil des Cours de l’Academie de Droit International*, 1994, IV, pp.13-343.Por otra parte, como pone de manifiesto el profesor Moreiro (refiriéndose al *non nato* Tratado Constitucional, pero sus reflexiones son plenamente aplicables a los Tratados vigentes): “El Tratado Constitucional Europeo contiene numerosas disposiciones que constatan su “apertura” al sistema jurídico-internacional y confirman la orientación monista del ordenamiento de la Unión”. MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. “Los acuerdos internacionales de la Unión Europea y el Tratado Constitucional Europeo”. En MARÍÑO MENÉNDEZ, F.M. (dir.) y MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. (coord.) *Derecho Internacional y Tratado Constitucional Europeo*. Madrid: Marcial Pons-Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, 2006, p. 205.

²³⁶ Vid. entre otros, MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. “Un sistema de competencias de ida y vuelta” *Temas para el debate*, nº 155 (octubre), 2007, pp. 60-65; PETSCHEN, Santiago. “El Mandato para el Tratado de reforma: la consolidación definitiva de la Europa del establishment político de los Estados” Real Instituto Elcano, ARI 95/2007. Madrid: 2007. (www.realinstitutoelcano.org); ANDRÉS SAENZ DE SANTAMARÍA, M.P. “El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: Entre la continuidad y el cambio” y MANGAS MARTÍN, A. “El escoramiento intergubernamental de la Unión”. Ambos en: MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.) *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*. Madrid: Iustel, 2008.

la “Carta constitucional” de las Comunidades Europeas²³⁷, ya que, como afirma el profesor Liñán Nogueras, “revisten una dimensión constitucional que se manifiesta en sus contenidos (*establecen principios*)²³⁸, determinan los poderes atribuidos a sus límites, estructuran el sistema institucional y la distribución de sus poderes y funciones así como los procedimientos para su ejercicio y control) y en la garantía de su preeminencia sobre cualquier otra norma”.²³⁹

²³⁷Vid., v.g. TJCE, sentencia de 23 de abril de 1986, *Partido Ecologista “Les Verts”/Parlamento Europeo*, (C-294/83, Rec., p. 1365). Como señalara Scheinin, “Community Law is a legal order of its own (accordingly), it must have a Constitution in the material sense of the term used and defined by Hans Kelsen: i.e., a system of norms regulating the enactment of new norms”. SCHEININ, M. “Principles of Justice, Human Rights and Constitutional Principles within the European Union: a Comment”, En PAASIVIRTA, E. y RISSANEN, K. (eds.), *Principles of Justice and the Law of the European Union*. Helsinki: KATTI, 1995, pp. 101-113. Es interesante al respecto la postura de Oeter, quien distingue entre, por una parte, la necesidad política de un documento jurídico formal (Constitución) y, por otra, la existencia de una perspectiva analítica, que permite apreciar una *estructura constitucional* ya existente en la Unión. OETER, S. “Europaäische Integration als Konstitutionalisierungsprozeß”. *Zeitschrift für Ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1999, pp. 902-903. Stein, por su parte, defiende un concepto más estricto de Constitución, reservado al Estado, y niega, por lo tanto, que las entonces comunidades tuvieran una Constitución. STEIN, T. “La Constitución Europea: Pasado, presente y futuro”, *Anuario jurídico de la Rioja*, 2, 1996. Posición ésta a la que se ha opuesto, entre otros, La Pergola, LA PERGOLA, A.L. “¿Para qué una Constitución de la Unión Europea?”. En OREJA AGUIRRE, M (dir.) *La Constitución europea*. Madrid: Universidad Complutense, 1994, p. 43-51. La literatura en torno a la existencia de una constitución material en la Unión es muy extensa, vid., *inter alia*: IPSSEN, H. P. *Europäischen Gemeinschaftsrecht*. Tübingen: Mohr, 1972; Mancini, G.F. “The Making of a Constitution for Europe”. *Common Market Law Review*, 1989; STEIN, E. “Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution.” *American Journal of International Law*, 1981; CASSESE, S. “La costituzione Europea”. *Quaderni Costituzionali*, 1991; Hartley, T.C. “Federalism, Courts and Legal Systems: The Emerging Constitution of the European Community” *American Journal of Comparative Law*, 1986; DÍEZ PICAZO, L.M. “Reflexiones sobre la idea de constitución europea”. *Revista de Instituciones Europeas*, nº. 20, 1993, p. 533 y ss; DÍEZ-PICAZO, Luis María. *Constitucionalismo de la Unión Europea*. Madrid: Civitas, 2002.

²³⁸ La cursiva es mía.

²³⁹ MANGAS MARTÍN, A y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 2010, p.326. Incluso el Tribunal Constitucional Alemán ha considerado que los tratados originarios son, “hasta cierto punto, la Constitución de la Comunidad” (BVerGE 22, 293, 296.)

Ahora bien, no podemos equiparar el conjunto de normas de Derecho originario, con aquellas que forman lo que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea denomina “*Carta constitucional*”. Y esto es así porque los Tratados constitutivos contienen una serie de normas que, lejos de establecer los principios y la estructura básica del edificio jurídico-político comunitario, se encargan de regular una serie de materias concretas (vg. mercado interior o políticas comunes). Una doctrina de principios constitucionales ha de depurar estos elementos que, pese a estar protegidos por la supremacía del Derecho originario y por el procedimiento de reforma del artículo 48 TUE no pueden considerarse *materialmente* constitucionales. De no hacerlo así reproduciríamos sin más los tradicionales estudios sobre Derecho originario, limitándonos a cambiar su denominación.²⁴⁰

Estos principios constitucionales, lejos de ser inmutables y cerrados, están en permanente desenvolvimiento, no en vano son los principios que rigen una estructura jurídica *in faciendo* o, dicho con los términos del artículo 1 TUE, los que gobiernan “el proceso creador de una unión cada vez más estrecha de los pueblos de Europa”. Este rasgo nos remite a experiencias constitucionales que, salvando las distancias, también comparten el carácter de proceso abierto y en continua formación. Me estoy refiriendo al caso de los orígenes del constitucionalismo británico. En efecto, al igual que en el caso británico, en la Unión Europea, podríamos hacer referencia a la existencia de una *Constitución de tracto sucesivo*²⁴¹, o, en palabras de Ohpüls²⁴², de una “*Constitución de*

²⁴⁰ No son de esta opinión los profesores Lenaerts y van Nuffel, quienes, desde perspectivas formalistas, consideran que el procediendo de reforma es el que debe determinar lo que sea o no Derecho *constitucional* Europeo. LENAERTS, K y VAN NUFFEL, P. *Constitutional Law of the European Union*. Londres: Sweet&Maxwel, 2005.

²⁴¹ El concepto de Constitución de tracto sucesivo aplicado a la Constitución británica es acuñado por el profesor Sánchez González: “*La peculiaridad de la Constitución del Reino Unido de gran Bretaña e Irlanda del Norte es su naturaleza flexible y pragmática. Se trata (...) de una Constitución de tracto sucesivo*”. SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S. “Cambios constitucionales en el Reino Unido de la Gran Bretaña”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 1, 1998, pp 215-222.

²⁴² OPHÜLS, C.F. “Die Europäischen Gemeinschaftsverträge als Planungsvefassung”. En: KAISER, K. (dir.), *Recht und Politikder Planung in Wirtschaft und Gesellschaft*, 1965.

intenciones” que ha de encauzar un proceso de integración cuya meta final no está aún predeterminada. En la doctrina germánica se ha utilizado la expresión *Wandel-Verfassung* para referirse a una Constitución que ha sido elaborada con la plena conciencia de que ha de estar en continua evolución.²⁴³ En una Constitución que responde a este modelo los principios están en continuo proceso de maduración, influidos por los resultados de la praxis política.

Sobre el carácter peculiar y dinámico de las normas constitucionales europeas volveré en el próximo epígrafe al analizar las funciones de una doctrina de principios.

II.1.4 Funciones de una doctrina europea de los principios.

La doctrina de los principios en el ámbito europeo debe cumplir diversas funciones que no deben circunscribirse al ámbito jurídico, sino que también deben desplegar sus efectos en la esfera socio-política.

- En primer lugar, el mantenimiento de la *transparencia y la coherencia* del ordenamiento jurídico comunitario. La sistemática del Derecho de la Unión Europea es compleja²⁴⁴, no en vano está integrado por Tratados Internacionales,

²⁴³Vid. al respecto, IPSEN, H.P. “Die Verfassungsrolle des Europäischen Gerichtshof für die Integration”. En SCHWARZE, J. (ed.) *Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht und Rechtsschutzinstanz*. Baden-Baden: Nomos, 1983; LAÜFER, T. “Zur Künftigen Verfassung des Europäischen Union-Notwendigkeit einer offener Debatte”. *Integration*, 1994.

²⁴⁴ Sobre la complejidad del Derecho originario de la Unión Europea vid. a modo de ejemplo, JACQUÉ, J.P. “La simplification et la consolidation des traités”. *RTDE*, 1997; CRAIG, P. “The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance.” *European Law Review*, nº. 2, 2008, p. 137; LIÑÁN NOGUERAS, D.J. “La difícil reconducción del discurso de la simplificación en el debate sobre el futuro de la Unión Europea”. En GARCÍA DE ENTERRÍA (dir.). *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*. Madrid: Cívitas, 2002; GARZÓN CLARIANA, G. “Las fuentes del Derecho comunitario”, en RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C y LIÑÁN NOGUERAS (dirs.) *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*. Madrid: Cívitas, 1993.

y los Tratados van dirigidos a los Estados, no a los ciudadanos. La necesidad de simplificar este cuerpo normativo en aras de una mayor transparencia y coherencia ya se puso de manifiesto en el punto 5) de la Declaración relativa al futuro de la Unión anexa al Tratado de Niza, en el que se insta, en el marco de un nuevo proceso de diálogo, a abordar “la simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin cambiar su significado”.²⁴⁵ Esta fue, por tanto, una de las preocupaciones básicas en los trabajos preparatorios del fallido tratado constitucional. Los avances en este campo en el Tratado de Lisboa son tímidos, por lo que el desarrollo de doctrina de principios se hace especialmente necesaria para el logro de este objetivo.

- En segundo lugar, una teoría de principios ha de ser un instrumento que facilite el *desarrollo del Derecho de la Unión Europea*. En efecto, su misión no es la delimitación y sistematización de principios estáticos, sino de principios constitucionales abiertos y en continuo desarrollo, como acabo de exponer. El carácter gradual de la construcción europea ha de tener su correlato en la doctrina de los principios, que debe servir de vehículo de conexión entre el ordenamiento jurídico y la sociedad europea, en continuo cambio y evolución.

Sólo a partir de esta concepción dinámica y abierta de los principios podrán adquirir éstos la flexibilidad necesaria para constituirse en principios transversales que impregnen todo el ordenamiento jurídico de la Unión Europea.²⁴⁶ De esta forma, una doctrina europea de los principios debe alejarse

²⁴⁵Declaración nº 23 anexa al Tratado de Niza.

²⁴⁶ Como señala el profesor Francisco Aldecoa: “La Unión europea es una realidad dinámica, que responde a la idea de proceso, de cambio, mientras que la noción de estructura la debemos reservar a los Estados miembros. En efecto, el proceso de construcción europea se caracteriza por las continuas reformas y mutaciones de naturaleza constitucional que van perfilando día a día esta realidad política llamada Unión Europea. En comparación, el marco constitucional interno de los Estados miembros se encuentra anclado en su continuidad, e incluso las pocas modificaciones constitucionales internas habidas en los últimos años se deben, precisamente, a

de todo planteamiento dogmático y debe ser muy permeable a la evolución política y social, así como al juego de intereses en permanente equilibrio en el proceso de integración europea. No basta, por lo tanto, con la proclamación de un conjunto de principios que han de fundamentar el edificio jurídico-político de la Unión Europea, sino que la propia experiencia política de la integración, en un proceso de interacción mutua, ha de determinar el contenido, alcance y desarrollo de estos principios. En este sentido, el profesor Martin Nettesheim lleva este argumento hasta sus últimas consecuencias al subrayar que la influencia de la praxis política en la teoría constitucional es mayor que la que se produce en el sentido contrario, es decir, que el impacto de la reflexión teórica en la realidad política de la construcción europea: “Intereses e ideas, actores e instituciones hacen avanzar el proceso político; los resultados no son siempre predecibles y raramente están determinados por consideraciones de filosofía política o teoría constitucional. Los resultados satisfactorios influyen en la teoría.”²⁴⁷

Por último, en esta breve referencia al papel de los principios como instrumentos del desarrollo del Derecho de la Unión no debe dejar de subrayarse el importante papel que en este sentido ha venido desempeñando el Tribunal de Justicia.²⁴⁸ Ya nos hemos referido en concreto a su actuación en el ámbito de la génesis y desarrollo del principio democrático y a ello consagraremos la totalidad del capítulo VI de la presente obra.

la necesidad de adaptarse a las transformaciones de los Tratados constitutivos. ALDECOA LUZARRAGA, F. *La integración europea. Análisis histórico- institucional con textos y documentos*. Vol. II, *Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid: Tecnos, 2002, p.33.

²⁴⁷NETTESHEIM, M. "Developing a Theory of Democracy for the European Union" *Issues in Legal Scholarship*, Richard Buxbaum and German Reintegration (2006): Article 13, p 42 www.bepress.com/ils/iss9/art13.

²⁴⁸Sobre el activismo judicial en esta materia vid. epígrafe I.1. y VI.3.2.

- Finalmente, una doctrina de principios puede desempeñar una función que sobrepasa la esfera jurídica para adentrarse en el ámbito social. En efecto, una de las ideas recurrentes esgrimidas por los defensores de la existencia de un déficit democrático en la Unión Europea es la inexistencia de un *demos*, de un pueblo europeo, capaz de compartir un sentimiento de pertenencia e identidad común. La existencia de este elemento de identidad colectiva sería, según estas posiciones, un prerequisite para el desenvolvimiento de la democracia en Europa y, por lo tanto, su ausencia convertiría a la democracia en mero *kratos*, es decir, nudo poder²⁴⁹. A la exposición (y refutación) de estas tesis consagraré el epígrafe V. 1. Sin embargo, sí querría constatar aquí que una doctrina europea de los principios puede contribuir a la *consolidación de un sentimiento de pertenencia a un demos europeo*. Este *demos* respondería a una concepción alejada de postulados étnico-identitarios, cercanos al concepto de *Volk*²⁵⁰; por el contrario habría de fundarse en la existencia de una ciudadanía basada en principios, valores y derechos compartidos por todos. Como señala el profesor Weiler “la esencia de la pertenencia (y así del *demos*) es un compromiso para compartir valores de la Unión como los expresados en sus documentos constituyentes, un compromiso *inter alia* de los deberes y derechos de una sociedad civil abarcando distintas áreas de la vida pública, un compromiso de pertenencia a una política cuyos privilegios son exactamente opuestos al nacionalismo (estos rasgos humanos que trascienden las diferencias orgánico-étnico-culturales).”²⁵¹

²⁴⁹Vid. al respecto HERRERO DE MIÑÓN, M., “Integración europea y democracia”, en *Política Exterior*, nº 59, Madrid, 1997, pp.23 y 24. En el mismo sentido HERRERO DE MIÑÓN, M., *Estado “integrado” ¿señor o miembro de la UE?*, en *Política Exterior*, nº 100, Madrid, 2004, p.136.

²⁵⁰ Sobre la crítica a la idea del *demos* entendido como *Volk*, volveremos en el ya mencionado epígrafe V.1.

²⁵¹ WEILER, J. H. H., *The Constitution of Europe, "Do the New Clothes Have an Emperor?" and Other Essays on European Integration*, Cambridge University Press, 1999, p.344.

Esta posición, que no es ajena al concepto de *patriotismo constitucional*²⁵² propugnado por Habermas, recupera el sentido de ciudadanía defendido por los autores clásicos del republicanismo y es plenamente compatible con el respeto a la diversidad étnica, cultural y lingüística en Europa e incluso con la existencia de distintas tradiciones jurídico-políticas que conviven sobre la base de unos principios constitucionales básicos compartidos en la esfera supranacional.

Obviamente, el papel desempeñado por la doctrina de los principios en este ámbito ha de ser modesto, sería ingenuo pretender que las aportaciones realizadas desde la esfera jurídica tengan una gran repercusión en amplias capas de la sociedad, especialmente en momentos de crisis y de reciente desconfianza del ciudadano medio ante la capacidad de las instituciones de la Unión Europea para afrontar los grandes retos de una sociedad global en recesión. Sin embargo, las aportaciones del mundo académico, institucional y de los medios de comunicación pueden contribuir a hacer de una doctrina europea de los principios un instrumento útil capaz de coadyuvar al reconocimiento de derechos, valores y principios comunes como parte de un *ethos social* que, a pesar de su pluralidad, sea capaz de reconocer una *ética mínima* compartida (utilizando la expresión de Adela Cortina).²⁵³

²⁵² Como Habermas señala, al desarrollar el concepto de patriotismo constitucional, “entre los miembros de una sociedad política solamente puede darse una solidaridad -por abstracta y jurídica que ésta sea- cuando los principios de justicia han penetrado previamente el denso entramado de los diferentes conceptos culturales”. HABERMAS, J. “Fundamentos prepolíticos del Estado democrático de Derecho”, En: HABERMAS, J/ RATZINGER, J. *Entre razón y religión. Dialéctica de la secularización*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 2008, p.19.

²⁵³ CORTINA, Adela. *Ética mínima. Introducción a la filosofía política*. Madrid: Tecnos, 1992.

II.2 LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA.

II.2.1 Identificación de los principios constitucionales fundamentales de la Unión Europea.

Tras haber esbozado los principales rasgos y funciones de una doctrina europea de los principios, el paso siguiente es el de proceder a su identificación y a la delimitación de su alcance normativo. Respecto a la primera cuestión, los Tratados constitutivos han facilitado la tarea desde la incorporación del art. 6 TUE tras la reforma del *Tratado de Amsterdam*²⁵⁴, artículo que incorpora una enumeración de estos principios:

“La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros”

Tras la entrada en vigor del *Tratado de Lisboa*²⁵⁵, se producen modificaciones sustanciales en el contenido del artículo, el nuevo artículo 2 TUE:

“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no

²⁵⁴ Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado el 2 de octubre de 1997. Diario Oficial nº C 340 de 10 de noviembre de 1997.

²⁵⁵ Diario oficial nº C 115 de 9 de mayo de 2008.

discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.”

El artículo recoge íntegramente el tenor literal del artículo I-2 del fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa²⁵⁶ Por lo que será de interés conocer los trabajos preparatorios durante la Convención para entender mejor las reformas realizadas.²⁵⁷ Como señala el documento del Praesidium de 6 de febrero de 2003²⁵⁸:

“Este artículo se centra en lo esencial, es decir en una breve lista de valores fundamentales europeos. Este enfoque se justifica tanto más cuanto que basta un claro riesgo de violación grave de uno de estos valores por parte de un Estado miembro para iniciar un procedimiento de alerta y de sanción contra él. El presente artículo sólo puede contener entonces un núcleo duro de valores.”

La posición del Praesidium, unida al intenso debate que provocó la decantación de esta serie de valores con la finalidad de otorgarles a ellos, y sólo a ellos las consecuencias

²⁵⁶ Diario oficial de la Unión Europea nº C 310 de 16 de diciembre de 2004.

²⁵⁷ La bibliografía en torno al art. I-2 del Tratado Constitucional resulta, pues, muy útil para comprender el vigente art. 2 TUE. Vid, *inter alia*: BENOÎT-ROHMER, F. “Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution”. *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, nº 2, abril-junio de 2005, pp. 261-284; ORDOÑEZ SOLIS, D. “Los valores de democracia y de Estado de Derecho en la Constitución Europea”. *Noticias de la Unión Europea*, nº250, noviembre de 2005, pp. 7-18; ZILLER, J. “Valores y objetivos”. En: MÉNDEZ DE VIGO I. (dir.). *¿Qué fue de la Constitución Europea? El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, Madrid: Planeta, 2007; ALONSO GARCÍA, R. y SARMIENTO, D. *La Constitución Europea. Texto, antecedentes, explicaciones*. Cizur Menor: Aranzadi, 2005; ALVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (dirs.) *Comentarios a la Constitución Europea. Libro II*. Valencia: Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana-Tirant lo Blanch, 2004; Dony M. y BRIBOSIA, E. *Commentaire de la Constitution de l’Union européenne*. Bruselas: Editions de l’Université de Bruxelles, 2005; PRIOLLAUD, F. y SIRITZKY, D. *La Constitution européenne. Texte et commentaires (TU-TFUE)*. París: La Documentation Française, 2005 (posteriormente, tras la elaboración del Tratado de Lisboa se publica: PRIOLLAUD, F. y SIRITZKY, D. *Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TU-TFUE)*. París: La Documentation Française, 2008).

²⁵⁸ Documento del Praesidium 528/03, de 6 de febrero de 2003.

jurídicas que se derivan de los artículos 7 y 49 TUE, nos lleva a la conclusión de considerar la lista incluida en el art. 2 TUE como un *numerus clausus*, y ello sin perjuicio de que, como indica el documento del Praesidium, “esto no impide evidentemente que la Constitución mencione elementos adicionales o más detallados que forman parte de *la ética* de la Unión en algún otro lugar, como por ejemplo, en el preámbulo, en el artículo 3 sobre los objetivos generales de la Unión, en la Carta de Derechos Fundamentales (que, con todo, no se aplica a la acción autónoma de los Estados miembros, a diferencia del presente artículo), en el Título VI sobre *vida democrática*, así como en las disposiciones que consagran los objetivos específicos de diversas políticas”.²⁵⁹

Lo primero que llama la atención de la nueva redacción del artículo es la sustitución del término *principios* por el término *valores*. A esta cuestión dedicaré íntegramente el epígrafe II.3.3²⁶⁰, si bien he de adelantar que la modificación no estuvo exenta de polémica y fue objeto de intensos debates, como lo ponen de manifiesto las propuestas de enmienda de De Villepin, Kuneva, J. Fischer, Lopes²⁶¹, partidarias del mantenimiento del término *principios*.

Aparecen, por otra parte nuevos valores, respecto a la redacción del antiguo art. 6.TUE: El respeto de la dignidad humana, la igualdad, así como la mención expresa a los derechos de las personas pertenecientes a minorías.

²⁵⁹*Ibid.* En el mismo sentido PRIOLLAUD, F. y SIRITZKY, D. *Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TU-TFUE)*. París: La Documentation Française, 2008, p.33: “Le caractère opérationnel de cette liste explique sa brièveté, seules des valeurs fondamentales au contenu juridique solidement défini pouvant y figurer, à la différence des objectifs de l’art. 3 TUE”

²⁶⁰ Y también expondré los motivos por los que, pese al cambio de denominación, considero más apropiado seguir prefiriendo la noción de principios constitucionales fundamentales a la de valores constitucionales fundamentales.

²⁶¹Estas propuestas de enmienda pueden ser cotejadas en <http://european-convention.eu.int> (<http://european-convention.eu.int/amendments.asp?content=2&lang=ES>).

La inclusión de la dignidad humana está conectada con la tesis que defiende en estas páginas, según la cual los principios constitucionales fundamentales de la Unión Europea son expresión de la legitimidad del sistema político de la Unión Europea en tanto que cauces para la afirmación de la dignidad humana²⁶².

Su posición en el primer lugar de la lista se encuentra en plena consonancia con la afirmación que acabo de realizar. Sin embargo, no estuvo exenta de polémica ni su incorporación al listado del artículo²⁶³ (dado lo ambiguo e impreciso del término), ni el orden en el que fue colocada.²⁶⁴

La referencia a la igualdad ante la ley, valor plenamente arraigado en la cultura constitucional europea, ha sido también objeto de amplios debates, así como de reivindicaciones por parte de los movimientos a favor de la igualdad de género con el objeto de que de manera expresa se hiciera referencia a la igualdad entre hombres y mujeres. Esto se consigue parcialmente al incluirse esta mención en la segunda parte del artículo, lo que, como analizaremos a continuación, reduce su alcance jurídico.²⁶⁵

La inclusión de los derechos de las personas pertenecientes a minorías, fue un objetivo prioritario de Hungría (más de tres millones y medio de húngaros viven en los países de su entorno: Ucrania, Eslovenia, Serbia, Eslovaquia, Rumanía y Croacia). En todo caso, no se trata de derechos colectivos, ejercitables por grupos, sino que tal y como pone de manifiesto la redacción final, se protegen *derechos de personas* que pertenecen a minorías. De esta manera se pretendía limar las reticencias que Francia expusiera ante

²⁶²Vid. epígrafe II.2.2.

²⁶³Vid. La propuesta de enmienda de [Hon David Heathcoat-Amory](#): “Although a worthy concept, dignity is a subjective term once placed in a lawyer’s brief.”
<http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/2/Art%20Heathcoat-Amory.pdf>

²⁶⁴Vid. la enmienda propuesta por Andrew Duff, Dimitrij Rupel, Paul Helminger, István Szent-Iványi y Lamberto Dini.
<http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/2/Art%20Duff.pdf>

²⁶⁵ Vid. la propuesta de enmienda de J. Borrell, C. Carnero y D. López Garrido.
http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/2/2_Art%20I%20Borrell%20ES.pdf

lo que entendía podía menoscabar el principio constitucional francés de “indivisibilidad de la República”, que se opone al reconocimiento de derechos colectivos a grupos definidos por una comunidad de origen, de cultura, de lengua o de creencia.²⁶⁶

Todos estos principios (valores según la nueva redacción), contenidos en el primer inciso del artículo 2 TUE forman lo que el Praesidium denomina “un núcleo duro de valores” con un “contenido jurídico básico claro y no controvertido”.²⁶⁷ De ellos se predicen las consecuencias jurídicas contempladas en los artículos 7 y 49 TUE. Sin embargo se desprende del texto del Praesidium que no cabe decir lo mismo del inciso segundo del artículo 2 TUE:

“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. *Estos valores son comunes a los Estados miembros de una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.*”²⁶⁸

Así, en este artículo se distingue entre lo que son los valores en los que se fundamenta la Unión, valores que son comunes a los Estados miembros (nótese que tanto la Unión como los Estados son categorías jurídico-políticas), de aquellos otros que son características (ni siquiera se emplea el término valores, aunque de hecho lo son) de la sociedad: el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

²⁶⁶Conseil const. dec. N° 99-412 DC, 15 junio de 1999, *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* ; dec. N° 2004-505 DC, 19 noviembre de 2004, *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*.

²⁶⁷Documento del Praesidium 528/03, de 6 de febrero de 2003

²⁶⁸ La cursiva es mía.

Atendiendo al tenor literal de este artículo, nos hallaríamos ante categorías prejurídicas, más propias de la esfera social y que constituirían un reconocimiento del ethos social europeo existente pero cuya consagración normativa no puede desplegar los mismos efectos que hasta ahora venimos atribuyendo a los principios fundamentales. En efecto, no se predica de ellos el carácter de fundamento de la Unión y son atributos de la sociedad y no de un cuerpo estructurado jurídicamente como la Unión Europea o el Estado.²⁶⁹

Sin embargo, en tanto que valores de la sociedad europea sí pueden desempeñar un papel destacado en la esfera jurídica, sobre todo en el ámbito de la interpretación de las normas en general y de los principios constitucionales de la Unión Europea en particular. La explicitación de determinados valores en un texto de Derecho originario y en el mismo artículo que enumera los principios constitucionales fundamentales de la Unión Europea constituye un instrumento privilegiado para facilitar la interpretación de las normas en el contexto de determinados criterios axiológicos asumidos por la sociedad.

Empero, la redacción del artículo 2 TUE in fine, adolece de falta de sistemática y reiteración. Así, por ejemplo, se recogen como valores sociales la no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres, que no dejan de ser manifestaciones de la igualdad, recogida como valor fundamental de la Unión. Es cierto que se tratan de aspectos relevantes de la igualdad, que merecen su consagración específica, pero (como acabo de exponer) hubiera sido más coherente desarrollarlos abiertamente en el primer inciso

²⁶⁹ “La seconde phrase de l’article n’a pas une portée juridique aussi importante que la première, les éléments additionnels qui y figurent ne pouvant fonder le déclenchement de la procédure de suspension de l’art. 7 TUE. Sans être assimilables aux objectifs de l’art. 3 TUE, ces caractéristiques du modèle européen (...) serviront à éclairer l’application et l’interprétation des valeurs de la phrase précédente”. PRIOLLAUD, F. y SIRITZKY, D. *Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TU-TFUE)*. París: La Documentation Française, 2008, pp.33-34.

como modalidades del principio fundamental de la igualdad, lo que hubiera elevado su consideración normativa. Igualmente la idea de justicia, o al menos parte de sus manifestaciones, está implícita en el principio de Estado de Derecho.

II.2.2 Alcance normativo de los principios constitucionales fundamentales de la Unión Europea.

Una vez que hemos procedido a la identificación de los principios fundamentales de la Unión Europea es conveniente abordar la cuestión del alcance normativo de estos principios.

La cuestión no es baladí, ya que se trata de determinar si nos hallamos ante verdaderas normas jurídicas cuyo contenido y alcance será preciso delimitar o si sólo nos encontramos ante meras declaraciones programáticas sin consecuencias jurídicas concretas. Sostengo aquí el carácter normativo de estos principios²⁷⁰.

En primer lugar, tanto el antiguo artículo 6 TUE incorporado por el Tratado de Amsterdam, como el art I.-2 TUE del fallido Tratado constitucional, (cuyo contenido es íntegramente recogido en el art. 2 TUE vigente) establecen consecuencias jurídicas claras y precisas respecto de estos principios (arts. 7 y 49 TUE). Así, el Praesidium de la Convención explicaba este artículo de la siguiente forma:

“El presente artículo sólo puede contener entonces un núcleo duro de valores que responden a dos criterios a la vez: por una parte *tienen que ser de carácter fundamental* dado que se sitúan en el corazón mismo de una sociedad en paz que practica la

²⁷⁰ Sobre mi preferencia sobre la utilización del término principio (tal y como se recogía en el artículo 6 TUE tras la reforma de Amsterdam) frente al de valor vid. epígrafe II.2.3.de la presente obra.

tolerancia, la justicia y la solidaridad, por otra parte, *han de tener un contenido jurídico básico claro y no controvertido*, de manera que los Estados miembros puedan discernir las obligaciones sancionables que de él se desprenden.”²⁷¹

Sin embargo, entiendo que las consecuencias jurídicas del artículo 2 TUE (vigente artículo 2 TUE) no se limitan a aquellas a las que se refiere el artículo 7 y 49 TUE, sino que, como vengo defendiendo a lo largo de estas páginas, cabe considerar estos principios como principios constitucionales fundamentales de la Unión Europea.

Es esclarecedora, en este sentido, la opinión del profesor Von Bogdandy quien otorga al antiguo artículo 6 TUE un papel análogo al que (salvando las distancias²⁷²) posee el artículo 1 de la CE española²⁷³ o el artículo 20.1 de la Ley Fundamental de Bonn²⁷⁴:

²⁷¹ Documento del Praesidium 528/03, de 6 de febrero de 2003. (Las cursivas son mías).

En el mismo sentido, PRIOLLAUD, F. y SIRITZKY, D. *Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TU-TFUE)*. Paris : La Documentation Française, 2008, p.33 : “Cette disposition n’est pas seulement déclaratoire; elle revêt un caractère concret: le respect de ces valeurs et l’engagement de les promouvoir en commun constituent l’une des conditions d’adhésion a la Union (art. 49 TUE) et leur violation peut entraîner le déclenchement de la procédure d’alerte et de sanction prévue à l’article 7 TUE. Le caractère opérationnel de cette liste explique sa brièveté, *seules des valeurs fondamentales au contenu juridique solidement défini pouvant y figurer*, à la différence des objectifs de l’art. 3 TUE.” (La cursiva es mía).

²⁷² Son siempre peligrosas las analogías entre el ámbito jurídico comunitario y el Derecho interno de los Estados miembros ya que, como he venido sosteniendo, no deben aplicarse sin más las categorías propias del Derecho constitucional estatal a una realidad mucho más compleja, como es la Unión Europea, que no deja de ser una Organización Internacional. Sin embargo, entiendo que es perfectamente asumible el paralelismo existente en esta materia concreta, siempre y cuando tengamos en cuenta los matices a los que vengo haciendo referencia a lo largo de este epígrafe.

²⁷³“España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”

²⁷⁴“Die Bundesrepublik Deutschland ist ein demokratischer und sozialer Bundesstaat.”

“La doctrina de los principios se refiere a principios fundadores análogos al art. 20.1 de la Ley fundamental de Bonn o al artículo 1 de la Constitución Española. El artículo 6 TUE posee gran importancia respecto a su identificación. Expresan un marco normativo general de referencia para todo el Derecho primario, realmente para el orden legal de la Unión en su totalidad”²⁷⁵

Entiendo, en este sentido, que es más adecuada la analogía con el artículo 1 de la Constitución Española ya que, además de incorporar la referencia al Estado social y democrático de Derecho recogida en el artículo 20.1 de la Ley Fundamental de Bonn, incluye la mención a los valores superiores del ordenamiento jurídico, muy próximos al espíritu del antiguo artículo 6 del TUE²⁷⁶, y aún más a la versión del artículo 2 TUE vigente tras la reforma del Tratado de Lisboa²⁷⁷, tanto desde el punto de vista formal como material.²⁷⁸

Teniendo en cuenta esta analogía, considero que el análisis del alcance normativo de los principios constitucionales de la UE se ve enriquecido

²⁷⁵“The doctrine of principles (...) is concerned with founding principles analogous to Article 20(1) German Basic Law or Article 1 Spanish Constitution. Article 6 EU (...) is of great significance with regard to their identification. They express an overarching normative frame of reference for all primary law, indeed for the whole of the Union’s legal order.”(La traducción es mía). BOGDANDY, A. von. “Constitutional Principles”. En: BOGDANDY, A. von. y BAST, J. (eds.) *Principles of European constitutional Law* .Oxford y Portland: Hart Publishing, 2007, p.9.

²⁷⁶“La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros”.

²⁷⁷“La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.”

considerablemente con las reflexiones que el profesor Peces Barba realiza a propósito de los *valores superiores del ordenamiento jurídico* recogidos en nuestra Constitución.²⁷⁹ Este enfoque permite arrojar una nueva luz sobre el tema que nos ocupa, delimitando con mayor nitidez sus perfiles.

Teniendo, pues, en cuenta la obra del profesor Peces Barba²⁸⁰, y una vez realizada la correspondiente criba (incorporando de su análisis sólo aquellos aspectos que considero plenamente aplicables al ámbito de la UE) expondré a continuación (de forma sucinta en aras de la claridad) los elementos que permiten entender el contenido y el alcance normativo de los principios constitucionales fundamentales de la UE.

- En primer lugar ha de subrayarse la *ubicación sistemática* de estos principios, en el umbral del TUE (artículo 6 tras la reforma de Ámsterdam y 2 en el texto vigente tras la reforma del Tratado de Lisboa). Esta ubicación privilegiada no es casual, sino que los refuerza, parafraseando al profesor Peces Barba²⁸¹, como “los faros que guían, explican e interpretan la voluntad del legislador

²⁷⁹ PECES-BARBA. G. *Los valores superiores*. Madrid: Tecnos, 1982.

²⁸⁰ Aunque en mi análisis me basaré en las ideas del profesor Peces Barba, la literatura en torno a los valores superiores del ordenamiento jurídico es muy rica, vid. *inter alia*: DÍAZ, Elías. *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid: Editorial Cuadernos para el Diálogo, 1966 (siete ediciones hasta 1979); octava edición, Madrid: Taurus, 1981; GARRIDO FALLA, F. *Comentarios a la Constitución*. At. 1.1. Madrid: Civitas, 1985; PAREJO, Luciano. *Constitución y valores del Ordenamiento*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1991; PAREJO, Luciano. *Los valores superiores en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Libro Homenaje al prof. J.L. Villar Palasi. Madrid: Civitas, 1989; PÉREZ LUÑO, A. E. *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1984; PRIETO, Luis. “Los valores superiores del Ordenamiento jurídico y el Tribunal Constitucional.” *Poder Judicial*, n° 11(junio) 1984; VILAS NOGUERA, J. “Los valores superiores del Ordenamiento jurídico”. *Revista Española de Derecho constitucional*. n° 12. Año 4. Set-dic, 1984.

²⁸¹ A partir de ahora las palabras entrecomilladas del profesor Peces Barba las utilizaremos referidas a los principios fundamentales de la Unión Europea, en el bien entendido de que él las emplea para referirse a los valores superiores del ordenamiento jurídico español.

constituyente,” de tal forma que se configuran como “punto de partida del resto del ordenamiento jurídico”²⁸²

- Es indiscutible su *alto contenido axiológico*, de ahí el hecho de la utilización dubitativa, en las sucesivas reformas de los tratados constitutivos, de los términos principio o valor para referirse a una misma realidad²⁸³. Este contenido axiológico los sitúa como principios de “moralidad crítica, que por la voluntad del legislador constituyente se convierten en derecho positivo”²⁸⁴. Esta concepción de estos principios exige una superación del formalismo Kelseniano, que concibe el ordenamiento jurídico como un conjunto de poderes y obligaciones.²⁸⁵
- Los principios constitucionales fundamentales de la UE *son normas jurídicas*, “no estamos aquí ante una forma de Derecho distinta de las normas (...) sino que son expresiones que, con su significado, forman parte del contenido (...) del Derecho positivo”. En efecto, si bien es cierto que estos principios poseen un carácter axiológico, como acabo de señalar, y que, por lo tanto, no se agotan en la esfera normativa, no es menos cierto que tanto el legislador comunitario como el Tribunal de Justicia²⁸⁶, así como el resto de operadores jurídicos deberán

²⁸² PECES-BARBA. G. *Los valores superiores*. Madrid: Tecnos, 1982, p. 17.

²⁸³ Sobre la cuestión de la utilización de los términos *principio* y *valor* volveremos en el próximo epígrafe.

²⁸⁴ *Opus cit.* p. 18.

²⁸⁵ Con las siguientes palabras el profesor de la Universidad de Viena expresa diáfamanamente su posición: “Con la palabra *norma* se alude a que algo deba ser o producirse; especialmente, a que un hombre deba comportarse de determinada manera. Éste es el sentido que tienen ciertas acciones humanas dirigidas con intención hacia el comportamiento de otros. Están dirigidas con intención hacia el comportamiento de otros cuando, conforme a su sentido, proponen (ordenan) ese comportamiento; pero también cuando lo permiten y, muy especialmente cuando se le otorga el poder de establecer él mismo las normas”. KELSEN, Hans. *Teoría pura del Derecho*. México: UNAM, 1982, p.18.

²⁸⁶ Como señala la profesora Fernández Esteban, “constitutional principles(...) operate in a negative and in a positive way. First, they operate in a negative way in the sense that the action of the institutions only has to respect them. (...) Human rights, for example, operate in this way.

respetar y concretar el contenido de estos principios. “No son un consejo, un ideal, una orientación ,sino que son obligatorios para todos los destinatarios de las normas, aunque hay que adelantar que ello se refiere muy especialmente a los operadores jurídicos”²⁸⁷

- Debemos situarlos en una “relación de totalidad en relación con el sistema jurídico”, de tal forma que “suponen el marco, el límite y el objetivo a alcanzar por el ordenamiento, al que tienen que adaptarse las demás normas”.²⁸⁸ Esta vocación de totalidad del los principios constitucionales fundamentales, que han de impregnar de forma transversal todo el ordenamiento jurídico, es una de las notas que los distinguen de los principios generales del ordenamiento jurídico, de alcance más limitado, como se analizará en el epígrafe II.2.4.
- Esta “dimensión de totalidad” que tienen los principios los convierte en “elementos identificadores del sistema político” establecido en la Unión Europea, cumpliendo *así* “la función de integración y homogeneización social”²⁸⁹ a la que nos referíamos en el epígrafe anterior, ya que expresa la existencia reconocible de un núcleo básico común en el seno de un *ethos* social plural.
- Los principios constitucionales fundamentales de la Unión Europea son “*la expresión de la legitimidad del sistema político y de la justicia del ordenamiento jurídico*, en tanto en cuanto son cauce para la afirmación de la dignidad humana, y en ese sentido, de ellos se extraen las razones éticas para la obediencia al

Secondly (...) the action requires either a specific activity from the institution, or its action to develop in a certain fashion”. FERNÁNDEZ ESTEBAN, M.L. *The Rule of Law in the European Constitution*. London: Kluwer Law International, 1999, p.52.

²⁸⁷ PECES-BARBA.G. *Opus cit.*, p. 42.

²⁸⁸ *Ibid.* p. 38.

²⁸⁹ *Ibid.* p. 43.

Derecho”.²⁹⁰ Esta dimensión de la dignidad humana como fundamento último de los principios se hace más visible en la redacción del artículo 2 TUE tras la reforma de Lisboa ya que introduce por primera vez la referencia expresa a la dignidad humana y la sitúa en primer lugar en la enumeración de los valores que fundamentan la Unión.²⁹¹ Esta posición privilegiada de la dignidad en el orden de presentación de los valores, no es fruto de la casualidad, sino que fue objeto de intensos debates en el seno de la Convención²⁹², como se pone de manifiesto al analizar algunas de las enmiendas propuestas²⁹³.

- Estos principios son “guía para la interpretación y para el desarrollo del ordenamiento y, al mismo tiempo, límite para los mismos”²⁹⁴ De esta forma, deben ser punto de referencia ineludible en los procesos racionales de aplicación e interpretación normativa llevados a cabo por el Tribunal de Justicia. El protagonismo del Tribunal de Justicia respecto a los principios constitucionales es doble: Por una parte, ha contribuido al reconocimiento de principios que no estaban previstos por los tratados constitutivos y que posteriormente se incorporan al Derecho originario, por otra, y dado que los principios han de impregnar todo el ordenamiento jurídico de la Unión Europea y no reducirse al

²⁹⁰ *Ibid.* pp. 44-45. (La cursiva es mía).

²⁹¹ “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.”

²⁹² Recordemos que el tenor literal del artículo 2 TUE vigente es idéntico al del artículo I-2 TUE del *non nato* Tratado por el que se establece una Constitución para Europa elaborado por la Convención.

²⁹³ Vid. por ejemplo, la enmienda propuesta por Andrew Duff, Dimitrij Rupel, Paul Helminger, István Szent-Iványi y Lamberto Dini, en la que el término libertad precedía al término dignidad: “Liberty takes priority in a list of values”. Esta enmienda se puede cotejar en: <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/2/Art%202%20Duff.pdf> (<http://european-convention.eu.int>).

²⁹⁴ *Ibid.* p. 43.

ámbito del TUE, el Tribunal se convierte en garante e intérprete privilegiado de los mismos.²⁹⁵

- Teniendo en cuenta lo hasta ahora expuesto, entiendo que son muy pertinentes y plenamente aplicables a los principios constitucionales fundamentales de la Unión Europea las reflexiones que el profesor Pérez Luño realiza a propósito de los valores superiores del ordenamiento jurídico español en su obra *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*²⁹⁶. En efecto, utilizando la terminología del catedrático de la Universidad de Sevilla y aplicándola a los principios que nos ocupan podemos destacar una *triple dimensión* de los mismos: *fundamentadora, orientadora y crítica*.

Fundamentadora en tanto que son “el núcleo básico e informador de todo el sistema jurídico”; orientadora, ya que dirigen el ordenamiento “hacia unas metas o fines predeterminados que hacen ilegítima cualquier disposición normativa que persiga fines distintos o que obstaculice la consecución de aquellos enunciados en el sistema axiológico constitucional”; crítica, finalmente, porque son “criterio o parámetro para la valoración” y el enjuiciamiento de la actuación de los operadores jurídicos en relación con el Derecho de la Unión Europea.

²⁹⁵Así, junto al principio democrático que, como vimos, tiene un origen jurisprudencial en el Derecho de la Unión Europea, el principio de la justicia social, v.g., no estaba contenido originariamente en el preámbulo de los Tratados constitutivos y la labor del Tribunal de Justicia, interpretando los antiguos artículos 118 y 119 TCE, contribuyó a su desarrollo activo: TJCE sentencia de 22 de abril de 1976. *Defrenne/Sabena* (C 43/75, Rec., p. 455.) Vid. al respecto LENAERTS, K. *Le juge et la Constitution aux États-Unis d’Amérique et dans l’ordre juridique européen*. Bruselas: Bruylant, 1998; LENAERTS, K. *The Role of the Court of Justice in the European Community: some thoughts about the interaction between Judges and Politicians*. Chicago: University of Chicago Legal Forum, 1992; Mancini, G.F. “The Making of a Constitution for Europe”. *Common Market Law Review*, 1989.

²⁹⁶PÉREZ LUÑO, A. E. *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1984, p. 215.

Hasta ahora he venido analizando el contenido y el alcance normativo de los principios constitucionales fundamentales de la Unión Europea partiendo de las analogías que estos presentan (con matices) respecto de los valores superiores del ordenamiento jurídico español. Pero resulta evidente que el estudio de estos principios no puede agotarse en estas analogías. Ya he insistido en el peligro que supone aplicar sin más las consideraciones de la doctrina constitucional estatal a la realidad de la Unión Europea. Por ello, los elementos expuestos han de completarse con una serie de *rasgos específicos de estos principios que sólo pueden entenderse en función su regulación en el TUE y de la naturaleza propia de la Unión Europea*.

- Los principios constitucionales de la Unión Europea responden a una realidad que, comparada con el ámbito estatal, resulta sensiblemente más compleja. De hecho, se tratan de los principios que fundamentan el ordenamiento jurídico de una Organización Internacional de integración, compuesta a su vez de Estados miembros. Por ello, el legislador comunitario matizaba acertadamente en la redacción del artículo 6.1 TUE, tras la reforma de Amsterdam (matización que se mantiene en el artículo 2 TUE vigente) al explicitar dos dimensiones de estos principios:

Por una parte, establece que “la Unión *se basa* en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho”; por otra, señala que estos principios son “comunes a los Estados miembros”. Es decir, que si estos principios son los pilares sobre los que se construye el edificio jurídico-político de la Unión Europea no es por una mera decisión voluntarista del legislador, sino porque previamente existe el reconocimiento de que constituyen un núcleo común en la cultura constitucional de los Estados que la integran. Esto es así hasta el punto de que, como veremos a

continuación, el respeto de estos principios es requisito para el ingreso en la Unión Europea, y su incumplimiento por parte de los Estados miembros motivo de sanción.

Pero incluso si nos centramos en la primera de estas dimensiones, es decir, en la consideración de los principios como fundamento de la Unión, ésta ha de considerarse en toda su complejidad, es decir, no limitada a las instituciones comunitarias *stricto sensu* sino entendida como una red de niveles superpuestos de poder y normas, que engloba la actuación de las instituciones comunitarias, pero también de las instituciones estatales, regionales y locales. Como señala Marks:

“Sugiero que estamos viendo la emergencia de la *gobernanza multinivel (multilevel governance)*, un sistema de negociación continua entre Gobiernos ubicados en varios niveles territoriales- supranacional, regional y local- como resultado de un amplio proceso de creación institucional y de reasignación decisional que ha impulsado hacia arriba hasta el nivel supranacional algunas funciones previamente centralizadas en el Estado y algunas hacia abajo en el nivel local regional”²⁹⁷

²⁹⁷MARKS, G. “Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC.” En CAFRUNY, A. Y ROSENTHAL, G.(eds.).*The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1993, p. 392. Diversos autores se han sumado, desde diferentes perspectivas, a la teoría de la gobernanza multinivel como modelo teórico explicativo de la naturaleza política de la Unión Europea (F. W. Scharpf, Ch. Jeffery, B. Kohler-Koch, E. Grande, M. Jachtenfuchs). Especial difusión ha tenido el siguiente artículo de Pernice: PERNICE, I.“Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited?”*CMLR*. 1999, pp. 703-705. Una exposición sintética y rigurosa de esta teoría la encontramos en MARISCAL, N. *Teorías políticas de la integración europea*. Madrid: Tecnos, 2003, pp. 277-305.

Pues bien, los principios constitucionales fundamentales de la Unión Europea han de desplegar todo su alcance en el conjunto de esos “*niveles superpuestos de poderes y normas*” y son, por lo tanto, fundamento de la integración jurídico-política europea en el ámbito supranacional, estatal e infraestatal.

- Como he señalado anteriormente, el respeto de los principios contenidos en el artículo 2 TUE constituye un *requisito insoslayable para el ingreso en la Unión Europea*. Esto es una consecuencia ineludible del reconocimiento de los mismos como principios “*comunes a los Estados miembros*”. En este sentido, ya el tenor literal del antiguo artículo 49 TUE no dejaba lugar a dudas:

“Cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión”²⁹⁸

En términos similares, el texto del artículo 49 TUE acordado en Lisboa establece lo siguiente:

“Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión.”²⁹⁹

²⁹⁸“Cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión. Dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen.”

²⁹⁹“Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo.”

De tal forma que, tras la entrada en vigor el Tratado reformado, no sólo se exige a los Estados que pretendan ingresar en la Unión Europea el respeto a estos valores, sino también el compromiso de su promoción.³⁰⁰

- Por otra parte, junto al respeto a estos principios en el momento de la solicitud de ingreso a la Unión Europea, “su escrupuloso mantenimiento es determinante para un ejercicio feliz, sin sobresaltos, de la membresía en la Unión”, como señalan los profesores Gutiérrez Espada y Cervell Hortal.³⁰¹ En efecto, como tendremos ocasión de estudiar más detenidamente, el respeto a los principios constitucionales fundamentales de la Unión Europea debe ser sostenido en el tiempo, de tal manera que ya el Tratado de Ámsterdam introducía en el artículo 7 TUE (de igual forma lo hacían el TCE en su artículo 309 y el Tratado EURATOM en el 204) un *procedimiento para la prevención y sanción del incumplimiento* de los mismos.³⁰²

El Tratado de Lisboa, por su parte, recoge este procedimiento en el artículo 7 TUE y 354 TFUE. Se pone así de manifiesto el carácter vinculante de estos principios y la firme intención del legislador comunitario de hacerlos valer en la práctica.

- Los principios constitucionales fundamentales de la Unión Europea *han de condicionar la política de la Unión Europea en su dimensión exterior*. Así el antiguo artículo 11.1 TUE establecía lo siguiente:

³⁰⁰ Al análisis de esta cuestión dedicaré el capítulo III de la presente obra.

³⁰¹ GUTIERREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTA, M.J. “El principio democrático y la Unión Europea”. *Revista Electrónica Iberoamericana-ALCUE*, Vol. 1, nº 1, 2007, pp.27-28. http://www.urjc.es/ceib/investigacion/publicaciones/REIB_01_C_Gutierrez_Espada.pdf (<http://urcj.es/ceib>)

³⁰² Al estudio de este procedimiento consagraré parte del capítulo III de la presente obra.

“La Unión definirá y realizará una política exterior y de seguridad común, que abarcará todos los ámbitos de la política exterior y de seguridad y cuyos objetivos serán los siguientes:

la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia e integridad de la Unión, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, (...)

el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.”

Por otra parte, el antiguo artículo 177.2 TCE, que estaba inscrito en el Título XX, *Cooperación al desarrollo*, rezaba de la siguiente forma:

“La política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”

Estos principios debían guiar, por lo tanto, la acción de la Unión Europea tanto en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común, como en el de la cooperación para el desarrollo.

La referencia en el Tratado de Lisboa a la dimensión exterior de los principios es más amplia y más precisa. Es más amplia porque se refiere a éstos como principios que han de guiar la “acción de la Unión en la escena internacional”,

es decir se consideran principios de la *acción exterior* en su conjunto, aunque también de la *Política Exterior y de Seguridad Común*, (una de las manifestaciones de la acción exterior) en particular³⁰³. Es más precisa, ya que establece de manera expresa y en términos similares a los utilizados en el artículo 2 TUE³⁰⁴ la existencia de unos principios en los que la acción exterior de la Unión Europea “se basará”. Así, el artículo 21 TUE (Capítulo 1, Título V) reformado en Lisboa, establece lo siguiente:

“La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho internacional”³⁰⁵

Hasta aquí he venido analizando los elementos fundamentales que permiten delimitar el contenido y alcance normativo de los principios constitucionales

³⁰³ Vid. al respecto el artículo 21 TUE: “La acción de la Unión en la escena internacional, en virtud del presente capítulo (Capítulo 2: Disposiciones específicas sobre la Política Exterior y de Seguridad Común), se basará en los principios, perseguirá los objetivos y se realizará de conformidad con las disposiciones generales contempladas en el capítulo 1. (Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión)

³⁰⁴ Aunque aquí alude de nuevo a principios en lugar de a valores, poniendo de manifiesto, una vez más la falta de rigor del legislador al utilizar el término principio y valor de manera indistinta para referirse a una misma realidad.

³⁰⁵ EL Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, por su parte, se remite a la regulación de los artículos 21 y siguientes del TUE en esta materia. Artículo 205 TFUE, “La acción de la Unión en la escena internacional, en virtud de la presente parte, se basará en los principios, perseguirá los objetivos y se realizará de conformidad con las disposiciones generales contempladas en el capítulo 1 del título V del Tratado de la Unión Europea.”

fundamentales de la Unión Europea. Sin embargo, llegados a este punto, no quisiera dar por cerrado este tema sin examinar, si quiera brevemente, algunas cuestiones de calado que se desprenden de un estudio atento de lo hasta ahora expuesto.

En primer lugar, como ha quedado patente a lo largo de estas páginas, los textos de Derecho originario se muestran dubitativos en cuanto a la utilización de los términos principio y valor al referirse al objeto de nuestro estudio. La doctrina tampoco es pacífica en este punto. Ya he expuesto que, en mi opinión, es más ajustado el término principio que el término valor y que, por lo tanto, ya desde el título de la presente obra aludo a la democracia como principio. A exponer los motivos de esta preferencia dedicaré el siguiente epígrafe.

II.2.3 ¿Principios fundamentales o valores fundamentales? El enfoque de Robert Alexy.

La primera vez que aparecen consagrados en un texto de Derecho originario lo que he venido denominado principios constitucionales fundamentales de la Unión Europea, el legislador comunitario no duda en referirse a los mismos como principios. Así, el artículo 6.1 TUE, tras la reforma de Ámsterdam establece, como venimos reiterando, que “la Unión Europea se fundamenta en los *principios* de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, *principios* que son comunes a los Estados miembros.”³⁰⁶

Esta evidencia nos ha de llevar en un primer momento a afirmar que el propio tratado ya incorporaba tras la reforma de Amsterdam una respuesta a la pregunta

³⁰⁶ El subrayado es mío.

que nos estamos haciendo. La libertad, la democracia, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho quedan consagrados normativamente como principios. Esta constatación se ve corroborada si atendemos no ya a la regulación normativa de estos principios, sino a la consagración jurisprudencial de los mismos. Así, si tomamos como ejemplo el principio a cuyo estudio dedicamos esta obra, el principio de democracia, el Tribunal de Justicia en la mencionada sentencia *Roquette Frères/ Consejo* utilizaba ya en 1980 la expresión “*principio fundamental de la democracia*”³⁰⁷

De igual forma, un texto de la trascendencia de la **Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**³⁰⁸ (que si bien no tenía en su origen eficacia jurídica vinculante, se trataba de un documento político de primer orden, y que pasa a ser jurídicamente vinculante a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa) incluye en su preámbulo el reconocimiento de los “*principios de la democracia y del Estado de Derecho*”.³⁰⁹

Empero, la Carta incorpora por primera vez la referencia a los valores:

“La Unión está fundada sobre los *valores* indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad”.³¹⁰

Esto empieza a introducir algún elemento de confusión, ya que, por ejemplo, considera a la libertad como valor, mientras que el Tratado de la Unión Europea,

³⁰⁷ TJCE sentencia de 29 de octubre de 1980, *Roquette Frères/ Consejo* (138/79, Rec., p.3333); TJCE sentencia de 29 de octubre de 1980, *Maizena GMBH/ Consejo* (139/79, Rec., p. 3393). La cursiva es mía.

³⁰⁸ Carta proclamada solemnemente el 18 de diciembre de 2000 por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión durante el Consejo Europeo de Niza, Diario oficial nº C 364/01 de 18 de diciembre de 2000.

³⁰⁹ La cursiva es mía.

³¹⁰ La cursiva es mía.

en su redacción tras la reforma de Niza, mantenía la consideración de la misma como principio.

Esta utilización del término valor para referirse a la misma realidad a la que antes se consideraba como principio se hace evidente en la redacción del artículo I-2 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa³¹¹ (redacción que se mantendrá inalterada en el artículo 2 TUE tras la reforma de Lisboa):

Artículo I-2

Valores de la Unión

“La Unión se fundamenta en los *valores* de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos *valores* son comunes a los Estados miembros (...).”³¹²

La incoherencia del legislador comunitario se pone de manifiesto una vez más cuando en el Título VI de la Parte Primera (“De la vida democrática de la Unión”) incluía tres artículos en los que se desarrollan el “*principio* de igualdad

³¹¹ La sustitución del término *principio* por el término *valor* tiene lugar por primera vez con ocasión de los trabajos del Praesidium durante el proceso de redacción del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Esta decisión no estuvo exenta de controversia y se propusieron diversas enmiendas para que el texto definitivo recogiera la expresión *principios* en lugar de *valores*, entre ellas las enmiendas de De Villepin, Kuneva y J. Fischer. Estos autores entendían que dicha noción poseía mayor rigor jurídico y tradición en el ámbito de la Unión Europea. Otras enmiendas, por su parte, pretendían la supresión de los ambos términos y recogiendo directamente las expresiones de libertad, dignidad, democracia... (Duhamel, Gabaglio). Estas enmiendas pueden ser consultadas en <http://european-convention.eu.int/http://european-convention.eu.int/amendments.asp?content=2&lang=ES>.

³¹² La cursiva es mía.

democrática”,(artículo I-45) el “*principio* de democracia representativa” (artículo I-46) y el “*principio* de democracia participativa” (artículo I-47)³¹³ De esta forma las distintas modalidades de democracia según la calificación del Título VI de la Parte Primera merecían la consideración de principios, mientras que la categoría general, la democracia, se recogía como valor en el I-2 TUE.

De igual forma, el Tratado de Lisboa, pese a referirse, como he señalado, en el artículo 2 TUE a los valores en los que la Unión se fundamenta, entre ellos la democracia, dedica también un título (el Título II TUE) a la regulación de las “disposiciones sobre los *principios* democráticos”³¹⁴(arts. 9-12).

Esta utilización vacilante de los términos principio o valor para denominar una misma realidad llevan al profesor Molinier a la siguiente conclusión:

“No parece, en definitiva, de acuerdo con el análisis de los textos y con el examen de los trabajos preparatorios, que la distinción entre estas denominaciones sea operativa en el sentido de que permita traducir realidades separadas. Toda disociación de contenido o alcance parece artificial. Esto nos lleva a afirmar que *principios y valores son términos que pueden ser utilizados de forma indistinta para designar una misma realidad o para expresar las dos caras de una misma realidad*”.³¹⁵

³¹³ La cursiva es mía.

³¹⁴ La cursiva es mía.

³¹⁵ MOLINIER, JOËL (dir.) *Les principes fondateurs de l'Union Européenne*. París: Presses Universitaires de France, 2005. La traducción y la cursiva son mías: “Il ne semble pas, en définitive, à l’analyse des textes et à l’examen des travaux préparatoires, que des distinctions entre ces dénominations soient opératoires en ce sens qu’elles permettraient de traduire des réalités séparées. Toute dissociation de contenu ou de portée paraît artificielle. L’on est conduit à affirmer que *principes et valeurs sont des termes que peuvent être indifféremment utilisés pour désigner une même réalité ou pour exprimer les deux faces d’une même réalité*”.

Por lo tanto, los términos principio o valor parecen designar una misma realidad y se utilizan sin que el legislador pretenda atribuir consecuencia jurídica distinta en función del uso de una u otra denominación. Ante esto, hemos de plantearnos una primera cuestión: Si los redactores del Tratado Constitucional (y del Tratado de Lisboa) no basaron el cambio de denominación en la necesidad de añadir rigor jurídico a la redacción del texto (más bien todo lo contrario), ¿cuál era la motivación que les guiaba?

La clave para responder a esta pregunta la aporta, a mi entender, el profesor Von Bogdandy cuando afirma lo siguiente:

“Los esfuerzos para retratar a la Unión como expresión de las convicciones éticas de los ciudadanos explican la aparición del término valor como un concepto constitucional clave.”³¹⁶

En efecto, durante el proceso de redacción del Tratado Constitucional, se hizo especial hincapié en acercar el texto a las convicciones de los ciudadanos, y se escoge no ya el término más riguroso desde el punto de vista jurídico, sino aquél que pudiera implicar una mayor vinculación, incluso emotiva, entre el texto del tratado y la ciudadanía. Se trataba, por lo tanto, de poner en valor una de las funciones fundamentales de los principios constitucionales a la que ya me he referido en este capítulo: la función de identificación, de consolidación de un

³¹⁶BOGDANDY, A. von. Constitutional Principles”. En: BOGDANDY, A. von. y BAST, J. (eds.) *Principles of European constitutional Law*. Oxford y Portland: Hart Publishing, 2007, p.7. “Efforts to represent the Union as an expression of ethical convictions of Union citizens explain the rise of the term value as a key constitutional concept”. (La traducción es mía). En la segunda edición revisada (2010, p. 20) el autor no mantiene esta frase en su integridad, si bien expone la misma tesis: “The Treaty of Lisbon ...presents the founding principles of the EU as *values* and thus as an expression of the ethical convictions of the Union citizens (article 2 TEU-Lis).”

sentimiento de pertenencia a un *demos* europeo. La utilización del término valor, por otra parte, se justifica por el alto contenido axiológico que (como se viene poniendo de manifiesto a lo largo de estas páginas) poseen estos principios.

Ahora bien, una vez llegado a este punto y tras haberse puesto de manifiesto que los términos principio y valor parecen designar una misma realidad, se hace necesario dar un paso más. En efecto, deberíamos hacer abstracción de la denominación utilizada por los textos legales para, partiendo del análisis de los rasgos que configuran su contenido y alcance normativo (tal y como se acaba de exponer) intentar dilucidar cuál de los dos términos es el más adecuado. Para llevar a cabo esta tarea, partiré del enfoque del teórico del Derecho que, en mi opinión, de manera más matizada y certera ha abordado la cuestión de los principios: Robert Alexy.³¹⁷ No se trata, evidentemente, de realizar un estudio

³¹⁷La bibliografía en torno a los principios y valores jurídicos es, obviamente, muy extensa. Junto a la obra de Alexy (ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007; ALEXY, Robert. “Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica” traducción de M. Atienza. En *Derecho y razón práctica*. México: Fontamara, 1993) destacan los trabajos de Dworkin: DWORKIN, ROLAND. *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel, 1984, y los antecedentes doctrinales clásicos: Kelsen, Hans. *Teoría pura del Derecho*. México: UNAM, 1983; HELLER; Hermann. *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1987; MORTATI, Constantino. *La Costituzione in senso materiale*. Milan: Giuffrè. 1940; SCHMITT, Carl. *La tiranía de los valores*. Buenos Aires: Hydra, 2009; HART, H. L. A. *El concepto de Derecho*, trad. de Genaro R Carrió, Buenos Aires: Albeldo-Perrot, 1990; BOBBIO, Norberto. *Teoría General del Derecho*. Madrid: Debate, 1992. En la doctrina española sirvan como ejemplo las aportaciones siguientes: PRIETO SANCHIS, L. *Sobre principios y normas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992. PRIETO SANCHIS, L. “La doctrina de los principios generales del Derecho y la distinción entre reglas y principios”. En BETEGON, J. y otros. *Lecciones de Teoría del Derecho*. Madrid: McGraw-Hill, 1997; RUÍZ MANERO, J. “Principios jurídicos”. En GARZON VALDÉS, E y LAPORTA, J. (eds.). Madrid: Trotta-CSIC-BOE, 1996; ATIENZA, N y RUÍZ MANERO, J. *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*. Barcelona: Ariel, 1996; GARCÍA FIGUEROA, A. *Principios y positivismo jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1986; LLAMAS CASCÓN, A. *Los valores jurídicos como ordenamiento material*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid-BOE, 1993; PECES BARBA, Gregorio, FERNÁNDEZ, Eusebio, De Asís, Rafael. *Curso de Teoría del Derecho*. Madrid: 2000. PECES-BARBA. G. *Los valores superiores*. Madrid: Tecnos, 1982. De Asís, Rafael, FERNÁNDEZ, Eusebio, GONZÁLEZ M^a Dolores, Llamas,

exhaustivo de sus opiniones al respecto, sino de, a partir de la definición y evaluación que Alexy realiza de los conceptos de principio y de valor, determinar cuál es el más adecuado para el objeto de nuestro estudio.

Alexy, en su obra *Teoría de los Derechos Fundamentales*, apunta lo siguiente:

“La diferencia entre principios y valores se reduce así a un punto. Lo que *en el modelo de los valores es mejor prima facie, en el modelo de los principios es debido prima facie*; y lo que en el modelo de los valores lo mejor en definitiva, en el modelo de los principios es debido en definitiva. De esta manera, los principios se diferencian sólo en virtud del carácter deontológico de los primeros y del carácter axiológico de los segundos”.³¹⁸

En definitiva, mientras que los valores son mandatos de optimización que se circunscriben al ámbito axiológico (de lo que es bueno, de lo que es mejor) los principios operan en la esfera deontológica (del deber ser). Así, si consideramos que la democracia es un valor estaremos reconociendo su dimensión axiológica y lo óptimo de su reconocimiento. Si la catalogamos como principio estaremos poniendo de manifiesto que los rasgos que la caracterizan son de obligado cumplimiento en un determinado ordenamiento jurídico.

Ángel, PECES-BARBA, Gregorio. *Valores, derechos y Estado a finales del siglo XX*. Madrid: Universidad Carlos III- Dykinson, 1996.

³¹⁸ALEXY, ROBERT. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, p. 125. (La cursiva es mía). Distinto enfoque de la noción de principio es el que ofrece Dworkin, para quien un principio es “un estándar que ha de ser observado no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que se considera deseable, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad”. DWORKIN, ROLAND. *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel, 1984.

Es evidente que las fronteras entre valores y principios pueden ser difusas y en numerosas ocasiones una serie de principios pueden estar cargados de contenido axiológico, como en el caso que nos ocupa. Será necesario entonces escoger entre un modelo de valores y uno de principios, y el profesor Alexy se decanta por el segundo:

“En el Derecho, de lo que se trata es de qué es lo debido. Esto habla a favor del modelo de principios. Por otra parte, no existe dificultad alguna en pasar de la constatación de que una determinada solución es la mejor desde el punto de vista del derecho constitucional, a la constatación de que dicha solución es lo debido iusconstitucionalmente. (...) No obstante, en todo caso, *el modelo de los principios tiene la ventaja de que en él se expresa claramente el carácter de deber ser. A ello se agrega que el concepto de principio da lugar a menos interpretaciones deficientes que el de los valores.* Ambos aspectos son lo suficientemente importantes como para preferir el modelo de los principios”³¹⁹

Por consiguiente, tanto la democracia como el resto de nociones contenidas en el artículo 2 TUE responden mejor al modelo de principios que al de valores. Pese a su alto contenido axiológico se mueven en la esfera del deber ser y, en caso de duda, la interpretación de los principios responde más satisfactoriamente a los criterios de la hermenéutica jurídica que la interpretación de los valores.

A mayor abundamiento, y profundizando en el enfoque de Alexy, los principios constitucionales fundamentales de la Unión Europea, tal y como los venimos

³¹⁹*Ibid.*, pp. 125 y 126. (La cursiva es mía)

caracterizando a lo largo de estas páginas, se ajustan a la perfección a la definición, detallada y precisa, que de principio nos ofrece el profesor alemán en su *Teoría de los derechos fundamentales*:

“Los *principios* son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas reales y existentes. Por lo tanto, los principios *son mandatos de optimización*, que se caracterizan porque pueden cumplirse en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas.”³²⁰

Si tomamos como ejemplo el principio de la democracia, objeto central de nuestro estudio, éste quedará configurado, en función de esta definición, como una norma³²¹, situándose por lo tanto en la esfera del deber ser. Empero, el reconocimiento del principio democrático es un *mandato de optimización*, es decir, su cumplimiento en el ámbito de la Unión Europea (en tanto que principio fundamental de la misma) habrá de llevarse a cabo *en la mayor medida posible*, atendiendo tanto a las posibilidades reales como a las jurídicas.

³²⁰*Ibid.*, pp. 67 y 68. (La cursiva es mía). Esto es lo que, en esencia diferencia a los principios de las reglas, en opinión de Alexy, así mientras que los principios admiten distinto grado de cumplimiento las reglas “son normas que exigen un cumplimiento pleno, y en esa medida pueden siempre ser sólo cumplidas o incumplidas”. ALEXY, Robert. “Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica” traducción de M. Atienza. En *Derecho y razón práctica*. México: Fontamara, 1993, p.14.

³²¹Frente a la concepción Kelseniana que exige la existencia de sanción como elemento de identificación de una norma, entiendo más atinada y plenamente compatible con la noción de principio que vengo propugnando estas páginas la postura de Nino, que considera el criterio de pertenencia a un ordenamiento jurídico como el determinante: “No es posible distinguir entre una norma jurídica y otras clases de normas por su contenido o estructura, considerando a la norma en forma aislada, sino por su pertenencia a un sistema jurídico. En vez de definir sistema jurídico como un sistema integrado por normas jurídicas, hay que definir norma jurídica como una norma que pertenece a un sistema jurídico”. NINO, C.S. *Introducción al análisis del Derecho*. Barcelona: Ariel, 1987, p. 92.

Esto último explica la evolución que ha experimentado el principio de democracia en la Unión Europea. Cuando el Tribunal de Justicia alude por primera vez a este principio en 1980 el alcance normativo del mismo era inferior al que posee en la actualidad, ya que el marco jurídico en el que se desenvolvía así lo determinaba. Hoy, por ejemplo, la democracia representativa se ha visto sensiblemente reforzada gracias al papel considerablemente más destacado del Parlamento Europeo, tanto desde el punto de vista de la legitimidad democrática formal como material.³²²

Entendidos de esta manera, los principios constitucionales fundamentales de la Unión Europea son normas jurídicas a las que le son plenamente aplicables los rasgos que el profesor Prieto³²³ atribuye a los principios: El carácter fundamental, el carácter general y la vaguedad.

Son normas fundamentales, en tanto en cuanto su modificación o sustitución implica una transformación del ordenamiento o sector del mismo que regulan, y en tanto en cuanto se yerguen en criterios preferenciales de interpretación.

³²² Los avances en el campo de la legitimidad democrática del parlamento, tanto desde el punto de vista formal (elección por sufragio universal directo desde 1979) como material (colegislación en el procedimiento legislativo ordinario, amplios poderes presupuestarios, control de la acción de la Comisión, etc.) son fruto de una interpretación y aplicación del principio democrático cada vez más exigente. Como señala Burgorgue-Larsen, “si l’Union ne s’est pas construite de façon démocratique au sens classique du terme (les élites ayant joué un rôle central pour ne pas dire existentiel) elle n’a cessé toutefois de développer et d’assurer par des moyens divers et variés sa légitimité démocratique : en termes de représentation, de participation, de responsabilité et de transparence, qui sont autant d’éléments considérés comme constitutifs d’un fonctionnement démocratique pour toute entité politique.” BOURGORGUE-LARSEN, Laurence. “La démocratie au sein de l’Union européenne. De la constitution composée à la démocratie composée ». En BAUER, Hartmur/Calliess, Christian (eds.) *Verfassungsprinzipien in Europa. Constitutional Principles in Europe. Principes Constitutionnels en Europe*. Berlín, Atenas, Bruselas: Sakkoulas- Berliner-Bruylant, 2008, pp. 84-85.

³²³ PRIETO SANCHIS, L. “La doctrina de los principios generales del Derecho y la distinción entre reglas y principios”. En BETEGON, J. y otros. *Lecciones de Teoría del Derecho*. Madrid: McGraw-Hill, 1997, pp. 339-343.

Son normas generales en la medida en que están formuladas de manera abstracta, configurando el caso de forma abierta; por otra parte, las consecuencias normativas que se derivan del tenor de la norma no están en principio establecidas con certeza.

Finalmente, son normas que se caracterizan por su vaguedad, de forma que, debido a su grado de indeterminación semántica, se hace difícil realizar la identificación entre el supuesto de hecho contemplado en la norma y el caso concreto.

Una vez expuestas las razones por las que considero que tanto la democracia como el resto de nociones contenidas en el artículo 2 TUE son principios, entiendo necesario la realización de un ejercicio de delimitación conceptual. En efecto, como vengo sosteniendo, nos hallamos ante principios constitucionales fundamentales de la Unión Europea, frente a estos principios se encuentra la categoría de los principios generales del Derecho de la Unión Europea, la frontera entre los mismos es difusa por lo que considero de interés dedicar las siguientes reflexiones a su concreción.

II.2.4 Los principios constitucionales fundamentales de la UE y los principios generales del Derecho de la Unión Europea.

La distinción entre los principios constitucionales fundamentales de la Unión Europea y los principios generales del Derecho de la Unión no está exenta de complejidad. Ello se debe, fundamentalmente, a la propia naturaleza de los principios generales del Derecho, que provocan intensos debates en función de las distintas concepciones jurídicas desde las que se analice esta figura. El

enfoque adoptado por los distintos ordenamientos jurídicos nacionales respecto al contenido y alcance normativo de estos principios es muy heterogéneo e igualmente lo son las posiciones doctrinales al respecto. Esta complejidad aumenta en el caso del ordenamiento jurídico de la Unión Europea³²⁴ ya que, como expondré a continuación, el origen de estos principios se sitúa en una pluralidad heterogénea de ámbitos. Por ello, considero oportuno exponer a continuación, siquiera brevemente, los rasgos esenciales de los principios generales del Derecho de la Unión, para proceder posteriormente a diferenciarlos de los principios constitucionales fundamentales de la Unión Europea.

El profesor Isaac, se refiere a esta fuente del Derecho de la Unión Europea de la siguiente forma:

“Los principios generales del Derecho son normas no escritas que el juez debe aplicar y no crear, aunque la necesaria comprobación previa que debe hacer de las mismas es, en realidad, ampliamente creadora.”³²⁵

Se trata de una fuente del Derecho a la que el juez acude con la finalidad de precisar y completar las normas del ordenamiento jurídico de la Unión Europea,

³²⁴Vid. al respecto, *inter alia*: AKEHURST, Michael. “The application of General Principles of Law by the Court of Justice of the European Communities.” *British Yearbook of International Law*. 1981, pp. 38-39; CHITTI, Mario P. “The role of the European Court of Justice in the development of general principles and their possible codification.” *Revista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*. 1995, nº 3-4, pp.661-671; PAPADOPOULOU, Rébecca-Emmanuèla. *Principes Généraux du Droit et Droit Communautaire. Origines et Concrétisation*. Brussels: Bruylant. 1996; PESCATORE, P. *Les principes généraux du droit en tant que source du droit communautaire*. París: 12º Congreso de la FIDE. 1986; SIMON, P. “Y-a-t-il des principes généraux du droit communautaire? *Droits*, 1991, 14, pp.73 y 84; ASTOLA MADARIAGA, Jasone. “La importancia de la paulatina codificación de los principios generales del derecho comunitario”. En: CORCUERA ATIENZA, Javier (Coord.). *La protección de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea*. Madrid: Dykinson, 2002.

³²⁵ISAAC, GUY. *Manual de Derecho comunitario general*. Barcelona: Ariel, 2000, p. 225.

procediendo así a una correcta interpretación y aplicación de las mismas. Tienen, pues, una función interpretativa, por un lado, e integradora de las eventuales lagunas del Derecho de la Unión, por otro, aunque pueden actuar en ocasiones como parámetro de validez de los actos de las instituciones comunitarias.³²⁶

En palabras del profesor Isaac, los principios generales del Derecho “constituyen una super legalidad comunitaria para los que el Tribunal de Justicia impone su respeto a las instituciones (y que tiene por lo tanto una autoridad superior a la del Derecho derivado) pero que se imponen también a los Estados miembros para todo acto que entre en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y a fortiori adoptado en ejecución de éste”³²⁷

En todo caso el margen de discrecionalidad del Tribunal de Justicia es bastante amplio³²⁸ y en conjunto la aplicación de estos principios ha sido fruto de su iniciativa. De hecho, como señala la profesora Astola Madariaga, “ha sido el TJCE, a través de la aplicación de los artículos del TCE 220³²⁹ (...) y 230³³⁰(...), el que ha hecho posible la existencia de estos principios generales”,³³¹ ya que en

³²⁶ Vid. ABELLÁN HONRUBIA, VICORIA y VILÀ COSTA, BLANCA (dir.), OLESTI RAYO (coord.). *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*. Barcelona: Ariel, 2005, p.143.

³²⁷ ISAAC, GUY. *Manual de Derecho comunitario general*. Barcelona: Ariel, 2000, p. 225.

³²⁸ Como señala el profesor Isaac, “la característica propia del recurso a los principios generales por el Tribunal de Justicia es que le permite elegir, prácticamente con toda independencia, en los otros sistemas jurídicos, y sobre todo en los sistemas jurídicos de los Estados miembros, los principios y las normas que decide aplicar, es decir incorporar en el ordenamiento jurídico comunitario”. Ibid. p. 225.

³²⁹ El artículo 220 TCE, en su versión vigente establece lo siguiente: “El Tribunal de justicia y el Tribunal de Primera Instancia garantizarán, en el marco de sus respectivas competencias, el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del presente Tratado”.

³³⁰ El artículo 230 TCE, en su versión vigente, establece lo siguiente: “El Tribunal de Justicia controlará la legalidad de los actos adoptados conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo, de los actos del Consejo, de la Comisión y del BCE que no sean recomendaciones o dictámenes, y de los actos del Parlamento Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros”.

³³¹ ASTOLA MADARIAGA, Jasone. “La importancia de la paulatina codificación de los principios generales del derecho comunitario”. En: CORCUERA ATIENZA, Javier (Coord.).

los Tratados constitutivos no se regulaban los principios generales del Derecho, sino que sólo se hacía referencia, en el ámbito de la responsabilidad extracontractual de las Comunidades a los “principios generales comunes a los ordenamientos de los Estados miembros”. (Antiguo artículo 215 TCE en relación con el 235 TCE).

En el ejercicio de ese amplio margen de discrecionalidad el Tribunal ha recurrido a distintos ámbitos jurídicos referenciales para la concreción de estos principios. Ahora bien, conviene no dogmatizar en exceso en este punto, ya que determinados principios pueden proceder de varios ámbitos y, en todo caso, una vez reconocidos como principios generales del ordenamiento jurídico de la Unión, este ordenamiento deviene en el sistema de referencia para su interpretación y aplicación.

La doctrina suele distinguir los siguientes ámbitos jurídicos referenciales³³²:

- **Principios cuyo origen se sitúa en el Derecho Internacional Público.** Así, por ejemplo, el principio de incompatibilidad de obligaciones derivadas de Tratados sucesivos en el tiempo³³³ o el principio opuesto a que un Estado deniegue a sus nacionales el derecho a acceder a su territorio y permanecer en él³³⁴.

La protección de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea”. Madrid: Dykinson, 2002, pp. 157-158.

³³² Vid. *inter alia*, ABELLÁN HONRUBIA, Victoria y VILÀ COSTA, Blanca (dir.), OLESTI RAYO (coord.). *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*. Barcelona: Ariel, 2005, pp. 144-145. MENGIOZZI, PAOLO. *Derecho comunitario y de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 2000, pp. 294 y ss. MANGAS MARTÍN, A y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 2010, p. 339-

³³³ TJCE sentencia de 27 de febrero de 1962, *Comisión/Italia* (10/61, Rec., p. 23).

³³⁴ TJCE sentencia de 4 de diciembre de 1974, *Van Duyn* (41/74, Rec., p. 1227).

- **Principios cuyo origen se encuentra en los Derechos internos de los Estados miembros.** Es el caso de los principios de irretroactividad de las sanciones penales³³⁵, seguridad jurídica³³⁶, confianza legítima³³⁷ o enriquecimiento injusto³³⁸, entre otros.

- **Principios que derivan de las exigencias del propio ordenamiento jurídico de la Unión Europea** y que se decantan atendiendo a criterios hermenéuticos sistemáticos y teleológicos. En este sentido, se pueden citar los siguientes principios: principio de preferencia comunitaria³³⁹, proporcionalidad³⁴⁰, continuidad de la acción comunitaria³⁴¹ o uniformidad del Derecho Comunitario³⁴², sin ánimo de ser exhaustivos.³⁴³

Pues bien, partiendo de estos rasgos delimitadores de el concepto de principio generales del Derecho de la Unión, y teniendo en cuenta los elementos propios de los principios constitucionales fundamentales de la Unión Europea tal y como vienen siendo

³³⁵ TJCE sentencia de 10 de julio de 1984, *Kent Kirk* (63/83, Rec., p. 2689).

³³⁶ TJCE sentencia de 13 de noviembre de 1990, *La Reine/FEDESA* (C-331/88, Rec., p. 4057).

³³⁷ TJCE sentencia de 10 de marzo de 1992, *Canon/Comisión* (C-181/87, Rec., p. 1283).

³³⁸ TJCE sentencia de 27 de febrero de 1980, *Just* (68/79, Rec., p. 501).

³³⁹ TJCE sentencia de 27 de octubre de 1971, *Rheinmüller* (6/71, Rec., p. 839). El adjetivo “comunitario” lo empleamos porque así fue acuñado por el tribunal cuando existían las comunidades, una de las consecuencias del Tratado de Lisboa es la desaparición de la expresión “comunitario/a” del ámbito del Derecho de la Unión Europea.

³⁴⁰ TJCE sentencia de 18 de marzo de 1980, *Forges de Thy-Marcinelle /Comisión* (26 y 86/79, Rec., p. 1083).

³⁴¹ TJCE sentencia de 5 de mayo de 1981, *Comisión/Reino Unido* (804/79, Rec., p. 1045).

³⁴² TJCE sentencia de 14 de noviembre de 1985, *Neumann* (299/84, Rec., p. 3663).

³⁴³ Obviamente, entiendo como categoría distinta a la de los Principios Generales del Derecho de la Unión lo que la doctrina suele denominar como principios que articulan las relaciones entre el ordenamiento jurídico de la Unión Europea y los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

analizados a lo largo de este capítulo, podemos esbozar una serie de diferencias entre una y otra categoría³⁴⁴.

- En primer lugar, como he mencionado anteriormente, los principios constitucionales fundamentales de la UE han de situarse en una relación de totalidad respecto al sistema jurídico comunitario, de tal forma que suponen el marco, el límite y el objetivo a alcanzar por el ordenamiento y a ellos han de adaptarse las demás normas. Esta dimensión de totalidad que tienen los principios los convierte en *elementos identificadores del sistema político establecido en la Unión Europea*. Los principios generales del Derecho de la Unión Europea, por el contrario, se refieren a reglas de técnica jurídica, careciendo, por lo tanto de esta dimensión política.³⁴⁵ Como señala el profesor Molinier:

“(Ils) auraient, si l’on peut dire, une nature plus politique et non plus seulement ou strictement juridique ou technique : ils seraient la base, le fondement des institutions publiques essentielles (...) d’une organisation internationale.”³⁴⁶

- En segundo lugar, los principios constitucionales fundamentales de la Unión Europea se encuentran recogidos de forma expresa en el Derecho originario. Es cierto que, previamente, ha existido un proceso de positivación de algunos de

³⁴⁴En la obra coordinada por el profesor Moliner se clasifican las diferencias entre estas dos nociones en tres categorías : diferencia de naturaleza, diferencias de contenido y diferencias de valor jurídico (MOLINIER, JOËL (dir.) *Les principes fondateurs de l’Union Européenne*. París: Presses Universitaires de France, 2005, p. 26 y ss.) No sigo aquí esta clasificación, aunque sí una parte importante de las afirmaciones realizadas al respecto en la mencionada obra.

³⁴⁵Como señala el profesor Molinier: “(Ils) auraient, si l’on peut dire, une nature plus politique et non plus seulement ou strictement juridique ou technique : ils seraient la base, le fondement des institutions publiques essentielles (...) d’une organisation internationale.”*Ibid.*, p.28

estos principios, proceso en el que (como se ha expuesto) ha desempeñado un papel fundamental el Tribunal de Justicia³⁴⁷. Sin embargo, desde el momento en que estos principios quedan positivizados en el artículo 6 TUE tras la reforma de Ámsterdam (artículo 2 TUE, de acuerdo con el Tratado de Lisboa) contamos con una enumeración expresa de los mismos.

Esto no ocurre así en el ámbito de los principios generales del Derecho. No existe para éstos un artículo análogo al artículo 6 TUE. El papel de la jurisprudencia sigue siendo determinante no sólo en lo que respecta a la interpretación y alcance de los mismos sino incluso en lo que a su identificación se refiere. Como he analizado, estos principios proceden de ámbitos jurídicos referenciales diversos y sólo de un análisis de la dispersa jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia se puede llegar a tener una visión completa de los mismos.

Por otra parte el artículo TUE no se limita a enumerar los principios en los que la Unión se basa. Como he venido señalando el Tratado de la Unión atribuye una serie de consecuencias jurídicas precisas a estos principios (artículo 7 TUE: procedimiento de prevención y sanción en caso de violación de los mismos; artículo 49: requisito de ingreso en la UE; artículo 11.1 TUE: objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común). Para delimitar el alcance jurídico de cada uno de los principios generales del Derecho de la Unión Europea, sin embargo, se hace preciso acudir a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, al carecer de una base normativa que lo explicita.

- De acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia los principios generales del Derecho, para ser considerados como tales, han de cumplir ciertos

³⁴⁷ El principio de democracia, objeto central de nuestro estudio, es un ejemplo ilustrativo al respecto.

requisitos. En primer lugar, las reglas que se invocan han de formar parte de los objetivos del Tratado³⁴⁸, algo que también es predicable de los principios constitucionales fundamentales de la Unión Europea. En segundo lugar, sin embargo, se exige una condición que diferencia a ambas categorías. En efecto, el Tribunal ha señalado³⁴⁹ que los principios generales del Derecho de la Unión han de poseer un contenido preciso y bien delimitado, de tal forma que una disposición de carácter programático no puede ser considerado como tal, al no consistir en “*una obligación clara, precisa e incondicional*”. Estos rasgos, obviamente, no pueden predicarse de los principios constitucionales fundamentales de la Unión Europea. Principios como la libertad o la democracia no son susceptibles de desplegar un efecto directo y requieren de un desarrollo posterior. Estos principios son normas jurídicas cuyo contenido deberán concretar tanto el legislador comunitario como el Tribunal de Justicia, así como el resto de operadores jurídicos.

- Por otra parte, los principios generales del Derecho de la Unión suelen constituirse en reglas de protección de los particulares frente a las autoridades públicas. Los principios constitucionales fundamentales, por el contrario, pese a que puedan servir a la protección de los individuos, tienen como finalidad principal la de fundamentar un determinado modelo de estructura institucional, poseen, por tanto, un carácter jurídico-político y se sitúan en el ámbito del Derecho objetivo³⁵⁰.

³⁴⁸TJCE sentencia de 12 de julio de 2001, *H. Jippes* (C 189/01, Rec., p. I-5653). En ella se niega que el bienestar de los animales pueda ser protegido por la vía de los principios generales del Derecho de comunitario, al no constituir ésta en sí misma uno de los objetivos de la Comunidad.

³⁴⁹TJCE sentencia de 23 de noviembre de 1999, *Portugal/Conseil* (C 149/96, Rec., p. I- 8395).

³⁵⁰“Les principes généraux du droit se révèlent souvent être des règles de protection des individus, des particuliers vis-à-vis des autorités publiques (...) Les principes fondateurs³⁵⁰, tout en pouvant avoir ce rôle de protection des individus, constitueraient plutôt une fonction de guidage et d’orientation des institutions de l’Union et des États membres. Autrement dit, ils auraient un caractère plus objectif -au sens de droit objectif- que les principes

Sin embargo, podemos encontrar una excepción a todo lo expuesto hasta el momento respecto a las diferencias entre estas dos categorías de principios que venimos analizando. En efecto, se trata de los *derechos humanos y libertades fundamentales*, que están recogidos en el artículo 6 TUE (artículo 2 TUE tras la reforma de Lisboa) entre los principios en los que la Unión se basa (es decir, como un principio constitucional fundamental de la Unión, según la terminología que vengo defendiendo). Empero los derechos fundamentales, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, son parte integrante de los principios generales del Derecho de la Unión Europea.

Esto pone de manifiesto, una vez más, el carácter complejo de la noción de principios generales del Derecho de la Unión Europea, pero encuentra su explicación fundamentalmente en las peculiaridades de la recepción de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico comunitario.

En efecto, como es sabido, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, no contemplaban originariamente un sistema de reconocimiento y protección de los derechos humanos, ya que la integración económica era la prioridad en los mismos. Sin embargo, el Tribunal de justicia, a medida que recibía un mayor número de asuntos relacionados con los derechos fundamentales en el ámbito de competencia de las Comunidades Europeas, fue desarrollando una doctrina de protección jurisprudencial de estos derechos (a pesar de sus reticencias iniciales). Y lo hizo a través del instrumento jurídico del que disponía: los principios generales del Derecho.³⁵¹

généraux”.MOLINIER, JOËL (dir.) *Les principes fondateurs de l’Union Européenne*. París: Presses Universitaires de France, 2005, p. 29. (Recordemos que el profesor Molinier utiliza la expresión « principes fondateurs » en sentido similar a la de principios constitucionales fundamentales que utilizo a lo largo de estas páginas).

³⁵¹ Como ha señalado la Juez del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, Silva de Lapuerta: “En efecto, ha sido el Tribunal (...) el que ha reconocido que los Derechos Fundamentales forman parte del ordenamiento jurídico comunitario, como principios generales de dicho ordenamiento, que tanto las Instituciones se encuentran sometidas al control de la conformidad

Así, en la sentencia *Stauder*³⁵² el Tribunal de Justicia establece expresamente que “los derechos fundamentales de la persona están comprendidos dentro de los principios generales del Derecho Comunitario”. Posteriormente, la sentencia *Internacional Handelsgesellschaft*³⁵³ considera a “los principios constitucionales de los Estados miembros” como parámetros de referencia, mientras que la sentencia *Nold*³⁵⁴ señala que “los instrumentos internacionales relativos a la protección de los derechos humanos, en los que los Estados miembros han cooperado o a los que se han adherido, pueden facilitar, asimismo, indicaciones que es preciso tener en cuenta en el marco del Derecho Comunitario”.

Sin embargo, este sistema de protección pretoriana de los derechos se ha ido completando con una progresiva, aunque tímida, introducción de los mismos en los tratados constitutivos y buena prueba de ello es el artículo 6 del Tratado de Ámsterdam.³⁵⁵ En este proceso constituye un hito la aprobación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea³⁵⁶. Este documento, inicialmente de

de sus actos con los Tratados y los principios generales del Derecho de la misma manera que los Estados miembros cuando ponen en práctica el Derecho de la Unión, y que el Tribunal de Justicia es el garante de los mismos.” SILVA DE LAPUERTA, R. “La protección jurisprudencial de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea: nacimiento y evolución”. En BENEYTO PÉREZ, J.M. (dir.), MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J. y BECERRIL ATIENZA, B. (coords.) *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo II. Derechos Fundamentales*. Pamplona: Aranzadi, 2009, p. 20.

³⁵² TJCE sentencia de 12 de noviembre de 1969 *Stauder* (29/69, Rec., p. 419).

³⁵³ TJCE sentencia de 17 de diciembre de 1970 *International Handelsgesellschaft* (17/70, Rec., p. 1135).

³⁵⁴ TJCE sentencia de 14 de mayo de 1974, *Nold* (4/73, Rec., p. 491).

³⁵⁵ Además de la referencia ya mencionada del artículo 6.1 TUE a los derechos fundamentales y las libertades públicas, el artículo 6.2 TUE establece, en plena consonancia con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, lo siguiente: “La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho Comunitario.”

³⁵⁶ Carta proclamada solemnemente el 18 de diciembre de 2000 por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. Diario oficial nº C 364/01 de 18 de diciembre de 2000. Tanto la Carta

carácter político, posee plena fuerza jurídica vinculante desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Este proceso de recepción de los derechos fundamentales y libertades públicas explica su inclusión en el ordenamiento jurídico a través de los principios generales del Derecho Comunitario y su posterior reconocimiento como principio constitucional de la Unión. En todo caso, ambas categorías representan dimensiones diferentes de los derechos. Así, el reconocimiento de los derechos fundamentales en tanto que principios generales del Derecho Comunitario tiene como finalidad última la protección de los particulares en aquellos casos concretos en los que dichos derechos puedan verse conculcados. En cambio, su regulación en el TUE como principio constitucional fundamental implica que su respeto y garantía es un requisito de ingreso en la UE (artículo 49), que se establecen procedimientos para la prevención las violaciones de estos derechos y, en su caso, para la sanción (artículo 7 TUE), y han de guiar la “acción de la Unión en la escena internacional” (Artículo 21 TUE).

II.2.5 Los principios constitucionales fundamentales de la UE como metanormas. Debate en torno a su inderogabilidad.

Como ya he señalado anteriormente, los principios constitucionales fundamentales de la UE contenidos el artículo 2 TUE son normas de segunda instancia, metanormas, que, como señala Norberto Bobbio,³⁵⁷ tienen “como función regular aquellos particulares actos humanos que son los actos productores de normas.” Nos hallamos, pues, ante normas secundarias materiales básicas, lo que en la terminología de Bobbio se conoce

“tal y como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo” como las Explicaciones del Praesidium de la Convención Europea están publicadas en el Diario Oficial nº C 303 de 14 de diciembre de 2007.

³⁵⁷Vid. al respecto las reflexiones de Norberto Bobbio en su comentario a la voz *Norma* de la *Enciclopedia* de Einaudi, tomo IX, Turín, 1920. Dichas reflexiones se recogen y analizan en PECES-BARBA. G. *Los valores superiores*. Madrid: Tecnos, 1982, p. 98.

como *norme iterate* (normas repetidas), normas sobre normas, o, en palabras de Zitelmann “Derecho sobre Derecho”.³⁵⁸

El artículo 2 TUE es, en definitiva, una norma básica de identificación del ordenamiento comunitario³⁵⁹, norma que “establece los criterios de contenido para las normas, objetivos y límites para lo que se puede mandar, prohibir o permitir”.³⁶⁰

Partiendo de estas afirmaciones cabe preguntarse si, dado el carácter privilegiado de los principios constitucionales fundamentales de la UE, podemos considerar este precepto como una norma inderogable dentro del ordenamiento jurídico comunitario, en consonancia con la doctrina de las *normas constitucionales inconstitucionales* (*verfassungswidrige, verfassungsnormen*), lo que nos llevaría a abordar la cuestión de los límites implícitos a la reforma de un texto constitucional.

El profesor Carl Schmitt³⁶¹ expuso los aspectos esenciales de esta doctrina en su análisis de la Constitución de Weimar, rechazando la posibilidad de llevar a cabo una reforma constitucional sin límites. El legislador de la reforma constitucional, al ser un poder constituido, ejerce unas prerrogativas que le han sido atribuidas por la propia Constitución, por lo que no puede erigirse en dueño absoluto de la misma y llegar a alterarla hasta desnaturalizarla y privarla de sus principios básicos. Existe, por lo tanto, una serie de límites implícitos a la reforma constitucional, según esta doctrina.

³⁵⁸ZITELMANN. Ernst. *Irrtum und Rechtsgeschäft*. Leipzig: Walther Rothschild. 1879, p. 96.

³⁵⁹ Se puede reconducir, con matices, a la categoría que Hart denomina *regla de reconocimiento*. HART, H. L. A. *El concepto de Derecho*, trad. de Genaro R Carrió, Buenos Aires: Albedo-Perrot, 1990, pp.125 y ss.

³⁶⁰La cita, referida originariamente a los valores superiores del ordenamiento jurídico español, es de Peces-Barba. PECES-BARBA. G. *Los valores superiores*. Madrid: Tecnos, 1982, p. 99.

³⁶¹ “Una facultad de reformar la Constitución atribuida por una normación legal-constitucional, significa que una o varias regulaciones legal-constitucionales pueden ser sustituidas por otras regulaciones legal-constitucionales, pero sólo bajo el supuesto de que queden garantizadas la identidad y continuidad de la Constitución considerada como un todo.”SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 1982, p.119.

La existencia de este debate en torno a la posibilidad del reconocimiento de límites implícitos a la reforma de los textos constitucionales es consecuencia de la inclusión de normas de carácter material y de alto valor axiológico en los mismos. Como señala el profesor Peces Barba refiriéndose a los valores superiores del ordenamiento jurídico español, “cuando la Constitución tenía exclusivamente dimensiones formales no se planteaba con tanta agudeza el tema de los límites de la reforma, pero cuando incluye la dimensión material (...) hay que preguntarse si la reforma de la Constitución puede afectar al sistema de valores.”³⁶²

Esta teoría de los límites implícitos a la reforma del texto básico de un ordenamiento jurídico también ha sido debatida en el ámbito del Derecho Comunitario.³⁶³ La inclusión por el Tratado de Ámsterdam de una norma (antiguo art. 6 TUE) de contenido material (metanorma, como vengo señalando) no ha hecho sino acrecentar un debate que ya se venía produciendo. Así, incluso se ha querido ver en el Dictamen 1/91³⁶⁴ del Tribunal de

³⁶²PECES-BARBA. G. (*opus cit.*) p.103. La respuesta a esta pregunta formulada por el profesor Peces Barba es contestada de forma afirmativa por el profesor Onida, para quien los principios fundamentales representan un núcleo de normas constitucionales inderogables, constituyéndose en límite a la posibilidad de reforma de la carta magna. ONIDA, Valerio. “I principi fondamentali della Costituzione italiana”. En ARNATO, G. y BARBERA A. *Manuale di Diritto Pubblico*. Bologna: Il Mulino, 1984, pp. 92 y ss.

³⁶³CURTIN, D. “The Constitutional Structure of the Union: Europe of Bits and Pieces.” *Common Market Law Review*. 1993, nº 30, p. 64; RIGAUX, M-F. *La théorie des limites matérielles à l'exercice de la fonction constituante*. Bruselas: Larcier, 1985; DA CRUZ VILAÇA, J.L. et al. “Y a-t-il des Limites Matérielles à la Révision des Traités Instituant les Communautés Européennes?”. *Cahiers de Droit Européen*. 1993, nº 29, p.101; Díez Pícazo. L.M. “Reflexiones sobre la noción de Constitución Europea”. *Revista de Instituciones Europeas*. 1993, nº 20, p.537 y ss.

³⁶⁴TJCE dictamen de 14 de diciembre de 1991 (1/91, Rec., p. 1-6079), *sobre el Proyecto de acuerdo entre la Comunidad por una parte, y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio por otra parte, sobre la creación del Espacio Económico Europeo*. Este dictamen ha llevado a algunos autores a emplear la expresión “supranacionalidad comunitaria”. Vid., al respecto, DUTHEIL DE LA ROCHÈRE J. “L’Espace Economique Européen sous le regard des juges de la Cour de Justice des Communautés Européennes”. *Revue du Marché Commun*. nº 360, 1992.

Justicia un refrendo a la teoría de los límites implícitos a la reforma de los Tratados constitutivos.

En este dictamen el Tribunal de Justicia analizó el Proyecto de acuerdo sobre la creación de un Espacio Económico Europeo, que preveía el establecimiento de un área económica homogénea entre los Estados miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio y los de las Comunidades Europeas. Entre los instrumentos previstos en este Espacio Económico Europeo destacaba la creación de un Tribunal compuesto por miembros de los países de la AELC y por jueces del TJCE. La Comisión, al someter el Proyecto de acuerdo al TJCE, había sugerido que, en caso de dictamen negativo, se procediera a la reforma del artículo 238 TCEE para permitir así la creación de un sistema jurisdiccional propio de las organizaciones internacionales con participación de terceros países. La respuesta del TJCE fue la siguiente:

“Toutefois, l'article 238 du traité CEE ne fournit aucune base pour instituer un système juridictionnel qui porte atteinte à l'article 164 de ce traité et, plus généralement, *aux fondements mêmes de la Communauté*. Pour les mêmes raisons, une modification de cette disposition dans le sens indiqué par la Commission ne saurait remédier à l'incompatibilité du système juridictionnel de l'accord avec le droit communautaire.”³⁶⁵

El profesor Díez- Picazo³⁶⁶ ha querido ver en este dictamen el reconocimiento, por parte del Tribunal de Justicia, de la existencia de “*un núcleo duro de normas y principios en los Tratados constitutivos no susceptible de revisión*”³⁶⁷. Además, en opinión de este autor, el reconocimiento de este núcleo duro podría desplegar sus efectos en sede

³⁶⁵ La cursiva es mía.

³⁶⁶DÍEZ PICAZO. L.M. “Reflexiones sobre la noción de Constitución Europea”. *Revista de Instituciones Europeas*. 1993, nº 20, p.537 y ss.

³⁶⁷*Ibid.* p. 538.

interpretativa, permitiendo así dar preferencia a unas líneas argumentativas frente a otras en el ejercicio de la actividad hermenéutica.

En todo caso, el dictamen del Tribunal de Justicia no establece expresamente la existencia de un núcleo de normas excluido de la reforma de los tratados, aunque, obviamente, da pie a la apertura de un debate que se ha acrecentado, como vengo señalando, a raíz de la entrada en vigor del artículo 6 TUE (artículo 2 TUE tras la reforma de Lisboa).

En síntesis, el principal argumento esgrimido por los partidarios de la teoría de los límites implícitos a la reforma de los Tratados constitutivos es el siguiente: Una reforma que suponga la derogación de aquellos principios básicos que sustentan los Tratados, pese a ser respetuosa con el procedimiento formal de revisión regulado en el artículo 48 TUE³⁶⁸, entrañaría una desnaturalización del Derecho originario, por lo que no debe considerarse legítima al implicar una ruptura constitucional de hecho.³⁶⁹

³⁶⁸ Artículo 48 TUE: “El Gobierno de cualquier Estado miembro, o la Comisión, podrá presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados sobre los que se funda la Unión.

Si el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo y, en su caso, a la Comisión, emite un dictamen favorable a la reunión de una conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, ésta será convocada por el Presidente del Consejo, con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en dichos Tratados. En el caso de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, se consultará también al Consejo del Banco Central Europeo.

Las enmiendas entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.”

³⁶⁹ La profesora Fernández Esteban resume así las dos posiciones fundamentales en torno al debate sobre la inderogabilidad implícita de un texto de rango constitucional: “If the constitution is abstractly conceived as the supreme norm of a given legal order, as in the Pure Theory of Law, the respect of the explicit procedures of amendment is in itself sufficient to guarantee the continuity of a constitutional order. However, if emphasis is put on the moment of the foundational political decision, an amendment which implies an alteration of the principles underlying the decision itself determines a de facto constitutional rupture, even if the amendment procedure is respected.” FERNÁNDEZ ESTEBAN, M.L. *The Rule of Law in the European Constitution*. London: Kluwer Law International, 1999, p. 59.

Si proyectamos esta teoría sobre los principios constitucionales fundamentales de la Unión Europea tal y como los venimos configurando a lo largo de estas páginas la consecuencia sería que toda reforma de los tratados que derogara o modificara sustancialmente dichos principios sería inconstitucional (en el sentido que le venimos otorgando al término constitucional en este capítulo). Esto presenta una serie de aristas que convendría no soslayar y que dificultan, a mi entender, la viabilidad de esta teoría en el ámbito de la Unión Europea.

En primer lugar, estos principios fundamentales, como he señalado en el epígrafe II.2.3. no son principios cerrados e inmutables, sino que rigen como principios informadores del *proceso* de construcción del edificio constitucional de la Unión Europea. No es de extrañar que no fueran “constitucionalizados” hasta la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam en 1997 y que el contenido del antiguo artículo 6 TUE ya haya sido reformado por el artículo 2 TUE vigente, si bien con la adición de nuevos elementos y sin suprimir ninguno de los principios (ahora denominados valores) existentes. En todo caso, una eventual eliminación de estos principios de los textos constitutivos ¿implicaría necesariamente una renuncia a los mismos o tan solo una decisión de no hacerlos expresos? ¿Cabría entender en este supuesto hipotético que existirían unos principios constitucionales fundamentales implícitos?

Sea como fuere, este supuesto, además de altamente improbable a estas alturas de la construcción europea, no sería en ningún caso deseable, y conllevaría la pérdida de las garantías jurídicas que se derivan de la acuñación de estos principios en el TUE, especialmente las consecuencias previstas en los artículos 7, 49 y 21 TUE. Ahora bien, volviendo de nuevo al profesor Peces Barba, aunque se haya de luchar para que no se produzca una supresión de estos principios hemos de reconocer que esa lucha “por su implantación, por su profundización y por su desarrollo como Constitución material no

se asegura con una norma jurídica que los declare irreformables”³⁷⁰. En efecto, si el poder que sostiene esos principios constitucionales “cambiase de criterio o fuera sustituido por otro es evidente que el nuevo hecho fundante básico podría cambiarlos.”

Por otra parte, la reforma del artículo 2 TUE introducida por Lisboa, modifica el tenor literal de estos principios fundamentales, ampliando su alcance y modificando el término principio por el término valor. Estas modificaciones no hacen sino profundizar en estas normas esenciales de la Unión, mostrando una vez más su carácter abierto y evolutivo. Sin que por ello se produzca una alteración de las bases normativas de la Unión Europea.

II.3. RECAPITULACIÓN. EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO: PRINCIPIO CONSTITUCIONAL FUNDAMENTAL DE LA UNIÓN.

Recogiendo las ideas expuestas en las páginas anteriores podemos describir el principio de democracia recogido en el artículo 2 TUE como principio constitucional fundamental de la Unión Europea. Dicho principio se constituye en guía e intérprete del Derecho de la Unión, está dotado de un alto contenido axiológico (de ahí su conceptualización como valor por el Tratado de Lisboa) y a su vez posee plena eficacia normativa. Se perfila como límite y objetivo en el ordenamiento jurídico de la Unión Europea y en tanto que principio constitucional fundamental, se convierte en elemento identificador su sistema jurídico político y expresión de su legitimidad.

Junto a estas características generales, el principio democrático despliega una serie de efectos jurídicos concretos y lo hace en un triple plano:

³⁷⁰ PECES-BARBA. G. (*opus cit.*) p.105. (Se refiere, como vengo señalando, a los valores superiores del ordenamiento jurídico español)

- En primer lugar, el principio democrático se proyecta sobre los Estados miembros de la Unión, de tal forma que su respeto y promoción es requisito insoslayable para el acceso a la membresía de la Unión³⁷¹ y para el ejercicio pleno y pacífico de la misma.³⁷²

- En segundo lugar, el principio democrático ha de guiar la acción de la Unión en la escena internacional.³⁷³

- En tercer lugar, el principio democrático ha de vertebrar la estructura jurídico institucional de la Unión Europea *ad intra*. Incluyéndose además en el TUE un título específico (el Título II) que recoge una serie de “disposiciones sobre los principios democráticos”.

Estas distintas dimensiones sobre las que va a desplegar su eficacia el principio democrático van a vertebrar, a su vez, la estructura de la presente obra. Dejando a un lado la dimensión exterior del principio (que, como se indicara en la introducción, queda fuera del objeto de este estudio) el próximo capítulo estará dedicado a analizar la exigencia del respeto al principio democrático como requisito para la adhesión de un nuevo Estado y para el ejercicio de la membresía. El resto de la obra estará dedicada al análisis de las consecuencias del respeto del principio democrático en la estructura jurídico constitucional de la Unión.

³⁷¹ Artículo 49 TUE.

³⁷² Artículo 7 TUE.

³⁷³ Artículo 21 TUE.

CAPÍTULO III: EL RESPETO DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO POR LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA: LOS ARTÍCULOS 49 Y 7 TUE.

III.1 INTRODUCCIÓN.

Como se analizaba en el capítulo anterior, el principio democrático es un principio constitucional fundamental de la Unión Europea. Ahora bien, la Unión Europea ha de considerarse en toda su complejidad, es decir, no limitada al aparato jurídico institucional supranacional, sino entendida como una red de niveles superpuestos de poderes y normas, que engloba la actuación de las instituciones de la Unión, pero también de las instituciones estatales, regionales y locales. En definitiva el principio democrático fundamenta todo ese conjunto de niveles y es, por lo tanto, cimiento de la integración jurídico-política europea en el ámbito supranacional, estatal e infraestatal. Pues bien, en el presente capítulo analizaremos las consecuencias jurídicas que la aplicación del principio democrático tiene para uno de esos niveles de poder que se imbrican en esa compleja estructura que es la Unión Europea: los Estados miembros.

En efecto, entre las consecuencias jurídicas del principio democrático para los Estados miembros expresamente recogidas por el TUE destacan dos, que no dejan de ser dos facetas de una misma realidad: El respeto del principio democrático por parte de los Estados es condición necesaria tanto para la adhesión a la Unión Europea como para el ejercicio pacífico de la membresía de la misma.

Es obvio que los Estados miembros de la Unión han alcanzado un nivel de desarrollo democrático y de respeto por los derechos humanos y libertades fundamentales que convierten a la Unión en una organización atractiva para los Estados que han aspirado y aspiran a formar parte de la misma. Por su parte, los Estados miembros son los primeros interesados en el mantenimiento de estos estándares de democracia. El

reconocimiento del principio democrático como fundamento de la Unión en el TUE (artículo 2) lleva aparejado en primer lugar la exigencia de su respeto para poder devenir en Estado miembro. Artículo 49 TUE:

“Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión.”³⁷⁴

El tenor literal de este artículo³⁷⁵ es buena muestra de que la consagración de los principios/valores del artículo 2 TUE supera, como estudiamos en el capítulo anterior, el mero carácter de declaración política para cargarse de efectos normativos bien perfilados. Y especialmente revelador en este sentido es el vigente artículo 7 TUE, con la regulación de dos procedimientos, uno sancionador (incorporado por el Tratado de Niza) y otro preventivo (recogido por primera vez por el Tratado de Amsterdam) en caso de violación de los principios/valores contenidos en el artículo 2. Dichos procedimientos preventivo y sancionador pueden desembocar incluso en la suspensión de determinados derechos derivados de los Tratados.³⁷⁶

³⁷⁴Artículo 49 TUE: “Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo.”

³⁷⁵Que retoma la regulación del Tratado de Amsterdam. Artículo 49: “Cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen. Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.”

³⁷⁶ En este sentido FOYER destaca que “La qualification juridique qu’appellent ces innovations, sans précédent dans l’histoire internationale ne peut être que l’institution d’un

En todo caso, la existencia de los artículos 49 y 7 TUE, ponen de manifiesto, respecto del respeto del principio democrático, la amplitud de las transformaciones políticas que la pertenencia a la Unión Europea puede llegar a exigir a un Estado. Así, ni siquiera aquellos aspectos que pertenecen a la esfera de soberanía que les es más propia, como el del grado de desarrollo democrático de su sistema político, escapan a la luz que proyectan los principios y valores fundamentales de la Unión y a los mecanismos jurídicos para implementarlos.³⁷⁷

Analizaremos en primer lugar la relevancia que el respeto del principio democrático posee como condición sine qua non para la pertenencia a la Unión Europea (artículo 49 TUE) para a continuación estudiar los procedimientos sancionadores en caso de violación o riesgo claro de violación grave del principio democrático por parte de los Estados miembros (artículo 7 TUE).

III.2. EL RESPETO DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO COMO CONDICIÓN NECESARIA PARA LA ADHESIÓN A LA UNIÓN EUROPEA.

III.2.1. El respeto del principio democrático como requisito de adhesión a la Unión Europea. De condición no escrita a norma de Derecho originario.

Como ha quedado dicho, la consagración del principio democrático como uno de principios/valores sobre los que se funda la Unión conlleva la exigencia expresa de su respeto por parte de los Estados que aspiran a formar parte de la Unión Europea. Sin

régime disciplinaire appliqué à des États souverains”. FOYER, J. “Union Européenne et États membres selon le traité d’Amsterdam”, *Mélanges en l’honneur de Nicolas Valticos*. París: Pedone, 1999, pp. 344 y ss.

³⁷⁷ Vid. al respecto, BIEBER, R. “Ingérence ou manifestation d’une responsabilité commune? La protection des valeurs de l’Union européenne à l’égard des États membres”. En: *L’intégration européenne: historique et perspectives*. Zurich: Schultess, 2002, pp. 95-107.

embargo, esto fue en origen una condición no escrita, que se exigía a aquellos Estados que aspiraban a formar parte de las entonces Comunidades Europeas. En efecto, la ausencia de disposiciones de los tratados que expresamente recogieran el principio democrático como principio fundamental y como requisito de acceso, no fue óbice para que ya en los años sesenta se invocara la exigencia sistema democrático como condición para el acceso a las Comunidades.

Así, en respuesta a la solicitud planteada por España el 9 de febrero de 1962 por el Ministro de Asuntos Exteriores español, Fernando María Castiella,³⁷⁸ el entonces Presidente del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas, Maurice Couve de Murville, se limitó a comprometerse a transmitir la carta al órgano pertinente, sin que se recibiera posteriormente respuesta alguna. En todo caso, la postura que despertó mayor atención de la opinión pública fue la del diputado Bilkerbach quien, en el Parlamento Europeo, se expresó en los siguientes términos:

“Al examinar una petición de adhesión es necesario también preguntarse si, además de las condiciones geográficas y económicas, la estructura política del país en cuestión no lo convertiría en un cuerpo extraño en la Comunidad”³⁷⁹

³⁷⁸“Tengo el honor de solicitar, en nombre de mi gobierno, la apertura de negociaciones con objeto de examinar la posible vinculación de mi país con la Comunidad Económica Europea en la forma que resulte más conveniente para los recíprocos intereses...” Vid. el texto completo de la misiva enviada al Presidente del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas y ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Maurice Couve de Murville, en la Real Academia de la Historia. Fondo Castiella, Archivador 8, cajón 1, pliego 1558.

³⁷⁹“Los aspectos políticos e institucionales de la adhesión o de la asociación a la Comunidad” BIRKELBACH, *Documentos de sesiones*, Asamblea Parlamentaria Europea. Documento 122. Sobre la adhesión de España en las Comunidades Europeas vid. BASSOLS, R. “España en la Unión Europea”. En BENEYTO PÉREZ, J.M; MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J; BECERRIL ATIENZA B. (Coords.), *Tratado sobre Derecho y Políticas de la Unión Europea, Vol. I, Desarrollo histórico y caracteres básicos de la Unión Europea. Naturaleza, valores, principios competencia*. Capítulo 4. Madrid: Aranzadi, Thomson Reuters. 2009, pp.219-290; ALONSO, A. *España en el Mercado Común*. Madrid: Espasa Calpe, 1995; MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, y Consejo Superior de

Por otra parte, en el informe de la Comisión de 23 de mayo de 1979 relativo a la solicitud de adhesión de Grecia³⁸⁰, la Comisión señaló por vez primera que “los principios de democracia pluralista y de respeto de los derechos humanos forman parte del patrimonio común de los pueblos y de los Estados reunidos en la Comunidades Europeas y constituyen, por lo tanto elementos esenciales de la pertenencia a estas Comunidades”. Desde el inicio, pues, la existencia de instituciones estables, capaces de garantizar la democracia fue entendido como un requisito no reconocido expresamente en los tratados pero impreso en la *opinio iuris* de las instituciones comunitarias. Y así de hecho se volvió constatar con la adhesión de España y Portugal en 1985³⁸¹ (en vigor desde el 1 de enero de 1986).

Sin embargo habría que esperar al Tratado de la Unión Europea, aprobado en “Maastricht el 7 de febrero de 1992, para disponer, por primera vez de una norma de Derecho originario en la que se reconociera por primera vez la exigencia del respeto del principio democrático por parte de los Estados miembros, así el artículo F. 1 TUE, tras la reforma de Maastricht rezaba de la siguiente forma:

“La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros,
cuyos sistemas de gobierno se basarán en los principios democráticos.”

Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. *Las negociaciones para la Adhesión de España a las Comunidades Europeas*. Madrid: Gráficas Joaquín Morales, 1985. CARRILLO SALCEDO, J. A, “L’impact de l’adhésion sur les institutions et le droit des pays candidats: Espagne”. En WALLACE, W. y HERREMAN, I. (eds.), *A Community of Twelve? The Impact of Further Enlargement on the European Communities*. Bruges: De Tempel, Tempelhof, 1978.

³⁸⁰Diario Oficial n° L 291 de 19 de noviembre de 1979. Vid. al respecto: CONTOGEORGIS, G. “The Greek View of the Community and Greece’s Approach to Membership”. En Wallace, W. y Herreman, I. (eds.) *A Community of Twelve? The Impact of Further Enlargement on the European Communities*- Bruges: De Tempel, Tempelhof, 1978.

³⁸¹ Dictamen de la Comisión de 31 de mayo de 1985 relativo a las solicitudes de adhesión a las Comunidades Europeas del Reino de España y de la República Portuguesa: “Considerando que los principios de democracia pluralista y de respeto de los derechos humanos forman parte del patrimonio común de los pueblos de los Estados reunidos en las Comunidades Europeas y constituyen, pues, elementos esenciales de pertenencia a dichas comunidades”. Diario Oficial n° L 302 de 15 de noviembre de 1985.

No deja de ser una referencia genérica que ni parte de la existencia del principio democrático como principio o valor fundamental de la Unión, ni crea procedimientos para velar por su respeto, sin embargo se trata de un primer paso en el proceso de constitucionalización³⁸² de dicho principio en relación a los Estados miembros.³⁸³

Sin embargo la gran prueba de fuego respecto a la aplicación del principio democrático como criterio de admisión de los Estados candidatos tendrá lugar con el proceso de ampliación hacia los países de Europa Central y Oriental (PECO's). Así, en el contexto de la futura celebración de Acuerdos Especiales de Asociación con Polonia, Hungría, la entonces Checoslovaquia, Bulgaria y Rumanía, el vicepresidente de la Comisión Frans Andriessen manifestó el 8 de junio de 1990 que los Estados deberían expresar claramente su intención de avanzar de forma irremisible hacia “la democracia efectiva con plena apertura hacia la economía de mercado”.³⁸⁴

Y es precisamente en este marco, con la cuarta ampliación³⁸⁵ en puertas y en perspectiva la quinta y gran ampliación al Este³⁸⁶ cuando tiene lugar el histórico

³⁸²Entendemos constitucionalización, una vez más, en el sentido expuesto en el anterior capítulo.

³⁸³Vid. ALDECOA, F. “Eficiencia, eficacia y democracia. Condiciones estructurales para la mutación de la Comunidad Europea en Unión Europea y para la configuración del Espacio Político Europeo”, *Sistema*, nº 114-115, 1993, pp. 55-82; CECHINNI, P., GARRIGUES, A. e ILLESCAS, R. *La Unión Europea. Eficacia y democracia*. Madrid: McGraw-Hill, 1994; TELÓ, M (dir.). *Démocratie et construction européenne*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995.

³⁸⁴ Vid. MARTÍN DE LA GUARDIA, R, PÉREZ SÁNCHEZ, G. “Las sucesivas ampliaciones. De la Europa de los seis a la Europa de los veintisiete. En BENEYTO PÉREZ, J.M; MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J; BECERRIL ATIENZA B. (Coords.), *Tratado sobre Derecho y Políticas de la Unión Europea, Vol. I, Desarrollo histórico y caracteres básicos de la Unión Europea. Naturaleza, valores, principios y competencia*. Capítulo 4. Madrid: Aranzadi, Thomson Reuters. 2009, pp. 153-221.

³⁸⁵ Austria, Finlandia y Suecia.

³⁸⁶ Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Letonia, Lituania, Chipre y Malta.

Consejo Europeo de Copenhague, los días 21 y 22 de junio de 1993. En dicho Consejo se va a acordar que “los países asociados de la Europa central y oriental que lo deseen se conviertan en miembros de la Unión Europea”, ingreso que tendrá lugar cuando se cumpla con “las condiciones económicas y políticas requeridas”.³⁸⁷ Estas condiciones son las que conocemos como “los Criterios de Copenhague”³⁸⁸, que desde entonces se han venido exigiendo como requisitos para la adhesión de los Estados candidatos³⁸⁹, y que son las siguientes:

1. Políticos. Que el país candidato esté dotado de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de Derecho, los Derechos Humanos y el respeto de las minorías.
2. Económicos. Que posea una economía de mercado viable, y capaz de hacer frente a la competencia y a las fuerzas del mercado dentro de la Unión.
3. De capacidad de integración. Que el candidato pueda cumplir con las obligaciones derivadas del acervo comunitario, incluidos los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

³⁸⁷ De las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague en relación a la ampliación. 21 y 22 de junio de 1993.

³⁸⁸ De las conclusiones del Consejo Europeo de Copenhague en relación a la ampliación. 21 y 22 de junio de 1993: “La adhesión requiere que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías, la existencia de una economía de mercado en funcionamiento, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas dentro del mercado de la Unión. La adhesión presupone la capacidad del candidato de asumir las obligaciones de adhesión, incluida la observancia de los fines de la unión política, económica y monetaria.” Sobre los criterios de Copenhague vid: KOCHENOV, D. “EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty Custom Concubinage ? ” En *European Integration online Papers (EIoP) Vol. 9* (2005), nº 6; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-006a.htm>; HILLION, C. “The Copenhagen criteria and their progeny”. En HILLION (ed.) *EU Enlargement: a legal approach*. Oxford: Hart publishing. 2004, pp. 1-23.

³⁸⁹Y que han sido ratificados en el Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre de 1995 y en el de Bruselas de 16 y 17 de diciembre de 2004.

Como señala con agudeza la profesora Millán Moro³⁹⁰, de estos tres criterios sólo el político, entre el que se encuentra el principio democrático, figura en la regulación realizada por el TUE vigente en los artículos 2 y 49. En todo caso, los otros criterios de Copenhague (junto con la exigencia previa de ser Estado europeo), se han de cumplir igualmente, lo que ha llevado a Kochenov a afirmar, atinadamente, que el proceso de ampliación de la Unión Europea está presidido por una doble regulación: por un lado las normas contempladas en los Tratados constitutivos y, por otro, una serie de normas consuetudinarias que se han ido perfilando a lo largo del tiempo, pero que permanecen dentro de los principales parámetros de los principios generales formulados desde un primer momento por las instituciones de las entonces comunidades europeas. Algunas de estas normas consuetudinarias han sido progresivamente constitucionalizadas.³⁹¹ Este sería el caso del principio democrático que, como acabamos de analizar, se requirió como condición de acceso ya en los años cincuenta ante la solicitud española, sin que aún su exigencia estuviese aún incorporada a ningún tipo de instrumento normativo, hasta que más tarde se incorpora como requisito expreso en los Tratados constitutivos.

Y en este proceso de incorporación a los Tratados, la reforma de Amsterdam representa un hito de singular importancia. El reconocimiento por primera vez por el Derecho originario del principio democrático como principio sobre el que se basa la Unión

³⁹⁰MILLÁN MORO, L. “La pertenencia a la Unión Europea”. En MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. (Dir.) y MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. (Coord.) *Derecho Internacional y Tratado constitucional europeo*. Madrid: Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, Marcial Pons. 2006, p.35.

³⁹¹“Enlargement enjoys a dual regulation: both by the Treaty and by customary law. The existence of the core customary law explains the consistency of enlargement regulation throughout all the rounds of this process, notwithstanding the stage of the Treaty reform in force at the time of every particular accession. The future enlargements are likely to be building on the body of customary law in force to date. The process of gradual incorporation of customary law into the written law of the EU is also likely to continue.” KOCHENOV, D. “EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty Custom Concubinage?” En *European Integration online Papers (EIoP) Vol.9* (2005), nº 6, p.23; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-006a.htm>

Europea³⁹² tiene como consecuencia jurídica inmediata su consagración como requisito inexcusable y expreso de ingreso en la Unión.³⁹³ Esta regulación se va a mantener en sucesivas reformas³⁹⁴, hasta llegar a la vigente regulación tras el Tratado de Lisboa:

Artículo 49 TUE: “Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión”³⁹⁵

Tres son, pues, las condiciones que se imponen expresamente para la adhesión: Ser un Estado³⁹⁶, ser un Estado europeo³⁹⁷ y respetar y promover³⁹⁸ los valores de la Unión, entre los que se encuentra el principio democrático.³⁹⁹

³⁹²Artículo 6 TUE tras la reforma de Amsterdam: “1. La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros.”

³⁹³Artículo 49 TUE: “Cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que lo componen.

Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.”

³⁹⁴La reforma del TUE realizada en Niza no alteró el tenor literal de los artículos 2 y 49 TUE en los aspectos mencionados. En el fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se incorporan ciertas novedades, algunas de las cuales permanecerán tras la reforma de Lisboa: Artículo I-1.2: “La Unión está abierta a todos los Estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común”; Artículo 2: “La Unión se fundamenta en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.”

³⁹⁵Valores, entre los cuales, se encuentra la democracia. Artículo 2 TUE.

³⁹⁶Este primer requisito, obvio en una organización de base estatal no ha presentado ninguna dificultad hasta el momento: “La première condition exclut l’adhésion d’une collectivité infra-étatique (telle que une région ou un État fédéré) et n’a pas suscité de difficultés jusqu’à présent.” PRIOLLAUD, F.X. y SIRITZKY, D. *Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire*

Con estas nuevas bases jurídico-constitucionales respecto al principio democrático como condición indispensable para el acceso a la membresía de la Unión, ésta se enfrenta al reto de las siguientes ampliaciones. Una vez culminado la primera fase de ampliación hacia el Este en dos fases (la primera el 1 de mayo de 2004, con las incorporaciones de Estonia, Letonia, Lituania, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia -junto con Malta y Chipre⁴⁰⁰-, la segunda el 1 de enero de 2007 con la adhesión de Rumanía y Bulgaria) se abren nuevos frentes con las negociaciones

article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFU). París: La documentation française, 2008, p. 143.

³⁹⁷ Esta cuestión sí se presenta más problemática. A diferencia del Consejo de Europa, que sí ha determinado con exactitud sus fronteras (Resolución 1247 (1994) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa) no se ha producido una delimitación definitiva de las mismas en el seno de la Unión Europea. Vid. REMIRO BROTONS, A. “Los límites de Europa como proyecto político”. En *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, nº 8, 2004, <http://www.reei.org/reei8/RemiroBrotons>; ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., RIQUELME CORTADO, R., GONZÁLEZ VEGA J., FERNÁNDEZ PÉREZ, B. Y MAZUELOS BELLIDO, A. En REMIRO BROTONS A. (dir.) *Los límites de Europa. La adhesión de Turquía*, Documento de trabajo. Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes. 2005; MILLÁN MORO, L. “La pertenencia a la Unión Europea”. En MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. (Dir.) y MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. (Coord.) *Derecho Internacional y Tratado constitucional europeo*. Madrid: Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, Marcial Pons. 2006; DREVET, J.-F. *L'élargissement de l'Union européenne, jusqu'où?*, 2nd ed. Paris /Budapest /Torino: L'Harmattan, 2004.

³⁹⁸ La promoción del principio democrático y del resto de los valores aparece como una novedad del Tratado de Lisboa, dicha promoción habría de entenderse tanto en el seno de la propia Unión como en relación a terceros países.

³⁹⁹ En todo caso, y como venimos exponiendo, a estos criterios expuestos contenidos en los tratados hay que sumarle aquellos que vienen siendo desarrollados fuera del ámbito del Derecho originario.

⁴⁰⁰ A diferencia de lo que ocurrió con los países de la Europa central y oriental, que hubieron de emprender complejos procesos de democratización, el caso de Malta fue pacífico en lo referido al respeto del principio democrático: El Dictamen de la Comisión de 30 de junio de 1993 señalaba que su trayectoria democrática avalaba una verdadera “vocación europeísta”. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *The Challenge of Enlargement. Commission Opinion on Malta's Application for Membership: Document Drawn up on the Basis of COM (93) 312 Final*, Luxemburgo: Office for Official Publications of the European Communities, 1993. El caso de Chipre, tan espinoso por otros motivos no opuso obstáculos desde el punto de vista del respeto del principio democrático: Vid. COM (93)313 final de 30 de junio de 1993.

de adhesión de Croacia, Turquía, la República de Macedonia, Islandia, Montenegro y Serbia⁴⁰¹. Centraremos el estudio de la exigencia del respeto al principio democrático en los casos paradigmáticos de Croacia y Turquía.

El caso de Croacia se inscribe en un proceso de consolidación como país, tras su reciente independencia, en el que la transición democrática viene acompañada de las transformaciones económicas y sociales. Por ello, la constatación del respeto al principio democrático fue un objetivo preferente desde el inicio del proceso. Así, entre los objetivos esenciales del Proceso de Estabilización y Asociación para los países de los Balcanes Occidentales (tal y como se definió en la sesión del Consejo celebrada el 31 de mayo de 1999) se encontraba el “mantenimiento activo del proceso democrático.”⁴⁰²

Este proceso de democratización es seguido de cerca por la Comisión, como se pone de manifiesto en sus dictámenes de 20 de abril de 2004⁴⁰³, y de 12 de octubre de 2011⁴⁰⁴, en este último pronunciándose a favor de la adhesión de Croacia.⁴⁰⁵

⁴⁰¹Croacia firmó el Tratado de adhesión a la Unión Europea el 10 de diciembre de 2012 (*DO L* 112, de 24 de abril de 2012), en el que se prevé que entraría a formar parte de la Unión el 1 de julio de 2013. El resto de los países mencionados son candidatos oficiales a la adhesión: Turquía desde 2004, la República de Macedonia desde 2005, Islandia desde 2010, Montenegro desde 2010 y Serbia desde 2012.

⁴⁰²Los esfuerzos en este sentido por parte de Croacia incluyen la adopción de una nueva Constitución en 1990, reformada posteriormente en 2001, en la que se introducen mejoras en el sistema parlamentario, se suprime el bicameralismo y se protegen los derechos de las minorías.

⁴⁰³Dictamen sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea presentada por Croacia de 20 de abril de 2004. COM (2004)0257 final, se analiza pormenorizadamente la situación de la democracia y el Estado de Derecho en Croacia: “La democracia parlamentaria en Croacia se estableció tras las elecciones celebradas en la primavera de 1990. La nueva Constitución se adoptó en diciembre de 1990, en vísperas del estallido de la guerra en la antigua Yugoslavia...” y se concluye que “Croacia es una democracia en funcionamiento, con instituciones estables que garantizan el Estado de Derecho. No hay problemas importantes por lo que se refiere al respeto de los derechos fundamentales.”

⁴⁰⁴En el dictamen de la Comisión de 12 de octubre de 2011, COM (2011) 667 final, sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea presentada por la República de Croacia, ésta. tras recordar las normas contenidas en el Tratado en materia de requisitos de adhesión y enumerar los “criterios de Copenhague” señala que “los criterios políticos requieren que Croacia asegure la estabilidad de las instituciones que garantizan la democracia, el Estado de Derecho, el

De igual manera, el principio democrático viene mereciendo atención destacada por parte de las instituciones de la Unión en el caso de Turquía. Ya desde un primer momento el principio democrático es analizado en el Informe de Progreso de la Comisión, de 6 de octubre de 2004⁴⁰⁶, informe que permitiría que el Consejo Europeo iniciara la apertura de negociaciones de cara a la incorporación de Turquía en la Unión Europea⁴⁰⁷. A pesar de ello, y conscientes de los obstáculos que el sistema democrático ha de afrontar en Turquía⁴⁰⁸ en el citado informe se establecía la posibilidad de suspender las negociaciones en caso de “violación grave y continuada” del principio de democracia, entre otros.⁴⁰⁹ Igualmente, informes más recientes de la Comisión no dejan de insistir en la profundización en los aspectos políticos de los Criterios de Copenhague.⁴¹⁰

cumplimiento de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías.” Finalmente emite un dictamen favorable sobre la adhesión a la Unión Europea de la República de Croacia.

⁴⁰⁵Vid. BARTLETT, W. *Croatia: between Europe and the Balkans*. Londres: Routledge, 2003; STANICIC, M. *Croatia on its Way towards the European Union*. Baden-Baden: Nomos, 2002.

⁴⁰⁶Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 6 de octubre de 2004, titulada “Recomendación de la Comisión Europea relativa a los progresos realizados por Turquía en vistas a la adhesión” .COM (2004) 656 final. En esta Comunicación la Comisión considera que el país “cumple suficientemente los criterios políticos” de Copenhague. Habiendo realizado progresos sustanciales en su proceso de reforma política, en particular a través de los profundos cambios constitucionales y legislativos efectuados durante los últimos años, de conformidad con las prioridades que figuran en la Asociación para la Adhesión.

⁴⁰⁷Consejo Europeo de Bruselas de 17 de diciembre de 2004.

⁴⁰⁸ Esencialmente el peso del poder militar en las instituciones democráticas, heredado desde la época de Kemal Atatürk, así como la pujante fuerza del islamismo político.

⁴⁰⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. “De conformidad con el Tratado de la Unión Europea, la Comisión recomendará la suspensión de las negociaciones en caso de violación grave y continuada de los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos, de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho, que constituyen el fundamento de la Unión. El Consejo podrá decidir sobre tal recomendación por mayoría cualificada”. Recomendación de la Comisión Europea relativa a los progresos realizados por Turquía en vistas a la adhesión .COM (2004) 656 final.

⁴¹⁰Vid. v.g. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 12 de octubre de 2011. Estrategia de ampliación y principales retos 2011-2012. COM (2011) 666 final: “Sigue siendo esencial que Turquía prosiga sus reformas relativas a los criterios políticos de la adhesión (...) Aunque se han efectuado considerables avances en los diez últimos años, se requieren significativos esfuerzos adicionales para garantizar el al práctica los derechos

Como ha quedado demostrado a lo largo de estas páginas el respeto del principio democrático es un prerequisite necesario para el acceso a la condición de miembro de la Unión Europea. Ahora bien, siendo un requisito que puede remontarse a los orígenes de las Comunidades Europeas (recordemos que ya en 1952 Robert Schuman afirmó que “cet Europe est ouverte à tous les pays européens libre de leurs choix”⁴¹¹) su aplicación no dependía en un primer momento de una previsión normativa de los tratados, sino de una convicción jurídica de la conveniencia de su aplicación; de lo que, utilizando la expresión de Kochenov ya mencionada, era una “norma consuetudinaria no escrita de la Unión Europea”⁴¹². Esta norma no escrita, que ya fue aplicada, como se ha visto, en las ampliaciones hacia el sur (Grecia, España y Portugal), va a ser progresivamente constitucionalizada, con las referencias en sucesivos tratados originarios (desde las más genéricas introducidas tras la reforma de Maastricht hasta las más precisas a partir del Tratado de Amsterdam.) Paralelamente, el principio democrático ha quedado incorporado a los Criterios de Copenhague como requisito político y su protagonismo, especialmente destacado en el caso de las ampliaciones hacia el Este, no ha mermado

fundamentales, particularmente la libertad de expresión, los derechos de la mujer y la libertad de religión. La Comisión está dispuesta a seguir ayudando a Turquía a avanzar de cara a las reformas necesarias, incluida un proceso de reforma constitucional inclusiva.” Vid. al respecto, FISNE, M., *Political Conditions for “Being a European State”: The Copenhagen Political Criteria and Turkey*. Afyon: Afyon Kocatepe Üniversitesi, 2003.

⁴¹¹HOFFMEISTER, F. “Changing Requirements for Membership”. En OTT, A y INGLIS, K. (eds.) *Handbook on European Enlargement*. The Hague: T.M.C. Asser Press. 2002, p. 44.

⁴¹²“One might consider calling this unwritten law customary enlargement law of the European Union. Since no literature on European customary law exists to date, an analogy with international customary law should be made, in order to establish or dismiss the possibility of customary enlargement regulation. As stated *supra* the main elements of customary law in public international law are the actual practice of regulation, its uniformity, generality and duration, and *opinion juris et necessitatis*, or a belief that an activity is legally binding (Shaw (2003): 80; Brownlie (2003): 8). This definition fits very well to the practice of the European enlargement regulation.” KOCHENOV, D. “EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty Costum Concubinage?” En *European Integration online Papers (EloP)* Vol.9 (2005), nº 6, p. 21. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-006a.htm>

con los últimos procesos de adhesión, como lo ponen de manifiesto los casos representativos de Croacia y Turquía analizados

III.2.2. El procedimiento de adhesión de nuevos Estados y el principio democrático.

En el epígrafe anterior se ha analizado el proceso progresivo de constitucionalización del principio democrático, en tanto que condición indispensable para la obtención del estatuto de Estado miembro de la Unión. Pero para conocer el grado en que dicho principio condiciona el acceso a la membresía de la Unión ha de procederse a continuación a estudiar el procedimiento de adhesión⁴¹³.

Este procedimiento, con su especial naturaleza derivada de la propia idiosincrasia de la Unión Europea, viene regulado por el artículo 49 TUE⁴¹⁴. La complejidad del mismo va

⁴¹³ Entre la abundante literatura en el materia vid. BOOß, D. y FORMAN, J. “Enlargement: Legal and Procedural Issues”, *CMLRev*, 32, 1995; BRINKHORST, L. J. y KUIPER, J. “The Integration of the New Member States in the Community Legal Order”, *CML Rev.* 9. 1972; CUENCA GARCÍA, E. et al.; CALVO HORNERO, A. (coord.). *La ampliación de la Unión Europea*. Madrid: Thomson, 2006, CREMONA, M. (ed.), *The Enlargement of the European Union*. Oxford: OUP, 2003; FALKNER, G. y NENTWICH, M., ‘Enlarging the European Union: The Short-Term Success of Incrementalism and De-Politisation’, *MPIfG*, 00/4, 2000. <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp00-4/wp00-4.html>; HILLION, C. ‘Enlargement of the European Union: A Legal Analysis’, En ARNULL, A. y WINCOTT, D. (eds.) *Accountability and Legitimacy in the European Union*. Oxford: OUP, 2002; MANIOKAS, K. “Methodology of Enlargement: A Critical Appraisal”, 1 *Lithuanian F. Policy. Rev.* 5, 2000; MICHALSKI, A. y Wallace, H. *The European Community: The Challenge of Enlargement*, London: Royal Institute of International Affairs, 1992; MILLÁN MORO, L. “La pertenencia a la Unión Europea”. En MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. (Dir.) y MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. (Coord.) *Derecho Internacional y Tratado constitucional europeo*. Madrid: Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, Marcial Pons. 2006; OTT, A. and INGLIS, K. (eds.) *Handbook on European Enlargement*, The Hague: T. M. C. Asser Press, 2002; PRESTON, C. *Enlargement and Integration in the European Union*, London/New York: Routledge, 1997. THATAM, A. F. *Enlargement of the European Union*. Austin, Boston, Chicago, Nueva York, Países Bajos: Wolters Kluwer, 2009.

⁴¹⁴ Artículo 49 TUE: “Cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso a la Unión. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El Estado solicitante dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría

más allá de la existente en un procedimiento de acceso a la membresía de las Organizaciones Internacionales de Cooperación. Las características distintivas de la Unión Europea⁴¹⁵ hacen que la huella que la adhesión deja en el nuevo Estado miembro sea muy profunda, llegando a transformar aspectos esenciales de su estructura jurídico-política y económica. Por lo que al principio democrático se refiere, en palabras de Martín y Pérez de Nanclares “el proceso de integración Europea ha experimentado un continuo proceso de democratización institucional y pérdida de poder de los gobiernos nacionales completamente desconocido en el marco del resto de la organizaciones internacionales”⁴¹⁶.

Teniendo esto cuenta, el procedimiento de adhesión presenta una naturaleza compleja de carácter mixta, en la que junto a una fase institucional, tiene lugar una fase

de los miembros que lo componen. Se tendrá en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo.

Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión será objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.”

⁴¹⁵ Entre esas peculiaridades destacan la cesión de competencias que afectan a la soberanía de los Estados, el grado de penetración de las normas de la Unión en la esfera estatal (articuladas además a través de los principios de primacía y efecto directo), la complejidad que comporta la asunción del acervo de la Unión, la destacada posición del individuo del Estado miembro en relación con la Unión, la amplitud de materias en las que se toman las decisiones por mayoría o el alto grado de desarrollo institucional. Todas ellas hacen que una Organización Internacional de integración con este nivel de desarrollo se separe esencialmente de las tradicionales Organizaciones Internacionales de cooperación, algo que no deja de tener importantes consecuencias en el procedimiento de adhesión.

⁴¹⁶MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional: ¿Un nuevo modelo para la Unión Europea?* Bilbao: Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003, p.35. Y abundando en esta especificidad del principio democrático en el seno de la Unión señala: “En relación con el individuo como sujeto de derechos y obligaciones (...) la Unión goza, en efecto, de una estructura institucional que responde a una *doble legitimidad*, la de los Estados (representados en el Consejo), típica de toda Organización Internacional, y la que dimana de los propios ciudadanos (representados en un Parlamento Europeo, elegido desde 1979 por sufragio universal directo). Este elemento democrático, basado en el principio de democracia representativa, no es en absoluto común en las organizaciones internacionales. *Opus cit.* p.31.

negociada⁴¹⁷ que concluye con la firma del instrumento jurídico que certifica el acceso del Estado: El Tratado de adhesión. Analicemos a continuación las distintas fases de este proceso:

El procedimiento comienza (artículo 49 TUE) con la **solicitud de ingreso** de “cualquier Estado europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y se comprometa a promoverlos”.

La solicitud va dirigida al Consejo (que habrá de pronunciarse por unanimidad) y serán informados tanto el Parlamento como los parlamentos nacionales.

La decisión del Consejo va precedida de la consulta a la Comisión y de la aprobación del Parlamento Europeo.

En primer lugar, el artículo 49 introduce respecto del Tratado de Niza una interesante modificación (que ya se hallaba presente en el fallido Tratado constitucional⁴¹⁸), ya que se ha de informar tanto al Parlamento Europeo como a los parlamentos nacionales. El Parlamento Europeo podrá, si lo estima conveniente, pedir al Consejo y a la Comisión

⁴¹⁷Y en esta fase negociada los aspectos bilaterales también se imbrican con los aspectos multilaterales propios de las ampliaciones por oleadas, que, salvo en el caso de Grecia, han venido teniendo lugar hasta la fecha: “To be sure, EU accession negotiations are not strictly multilateral. Nor are they classical bilateral negotiations, but rather a mixture of the two. On the one hand, accession negotiations have a clear bilateral dimension, in the sense that the negotiations do not take place around a big table with all candidates present. All applicants travel to Brussels individually and negotiate with the European Union without any other applicant present.” FRIIS, L. “Breaking the waves. The European Union’s enlargement negotiations with EFTA and central and eastern Europe”. En ELGSTRÖM, O y JÖNSSON, C. (edit.) *European Union negotiations. Processes, networks and institutions*. Londres y Nueva York: Routledge, 2005, p. 200.

⁴¹⁸Artículo I-58. *Requisitos de pertenencia y procedimiento de adhesión de la Unión*:

2. “Todo Estado europeo que desee ser miembro de la Unión dirigirá su solicitud al Consejo. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. Las condiciones y el procedimiento de admisión se establecerán por acuerdo entre los Estados miembros y el Estado candidato. Este acuerdo deberá ser sometido a ratificación por todos los Estados contratantes de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.”

tomar parte en el debate antes del inicio de las negociaciones con el Estado aspirante.⁴¹⁹ Dicho informe preceptivo introduce una mayor calidad al proceso desde el punto de vista del principio democrático al contar con la doble legitimidad de la institución parlamentaria tanto a nivel supranacional como estatal. En todo caso no deja de ser un trámite informativo, cuyo alcance real en la práctica es escaso⁴²⁰, pero está en la línea de una profundización democrática a través de una mayor implicación de los parlamentos nacionales y de un mayor protagonismo del Parlamento Europeo.

La decisión de la solicitud tiene perfiles esencialmente políticos y es un ejercicio de soberanía realizado por el Estado aspirante a la adhesión que escapa a cualquier tipo de control judicial, como ya pusiera de manifiesto el Tribunal de Justicia en el caso 93/78 *Matheus v. Doego*⁴²¹. También corresponde al Estado aspirante decidir sobre el momento políticamente adecuado para presentar la solicitud.⁴²²

La decisión del Consejo va precedida de un informe de la Comisión (que será analizado a continuación) y de la aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los miembros que lo componen. De nuevo aquí el respeto del principio democrático representado en el Parlamento Europeo queda garantizado, siendo ésta además una prerrogativa que se remonta al Acta Única Europea de 1986, y que fue utilizada por vez primera en 1994, con ocasión de la adhesión de Austria, Suecia y Finlandia. Poniendo una vez más de manifiesto el indiscutible avance competencial que ha experimentado esta institución⁴²³. Su papel, por lo tanto en el procedimiento de

⁴¹⁹Parlamento Europeo, Reglas de procedimiento, n° 6, párrafo 2.

⁴²⁰Escéptico en este sentido se muestra MANIN. MANIN, PH. *Traité établissant une Constitution pour l'Europe*. Commentaire, t. 1. p. 715-718.

⁴²¹Sentencia de 22 de noviembre de 1978, *Matheus v Doego*, 93/78.

⁴²² Sobre el momento propicio para solicitar la adhesión, son interesantes las reflexiones de TATHAM en THATAM, A. F. *Enlargement of the European Union*. Austin, Boston, Chicago, Nueva York, Países Bajos: Wolters Kluwer, 2009, pp. 241-242.

⁴²³Vid. COT, J.P. "Le Parlement européen: fausse perspective et vrai paradoxe". En DUPUY, M. *Humanité et droit international*. París, 1991.

adhesión está más que justificado si se tiene en cuenta, además, que uno de las cuestiones que ha de analizar es el grado de respeto del principio democrático por parte del Estado aspirante a la adhesión.

El informe previo de la Comisión es preceptivo, aunque no vinculante⁴²⁴, pero posee una gran ascendencia sobre la decisión final del Consejo. La Comisión puede también, al no tener un plazo delimitado de tiempo para presentar el informe, demorar la emisión del mismo, lo que no dejaría de ser una manera de poner de manifiesto el hecho de que para esta institución de la Unión la situación del Estado aspirante no está lo suficientemente madura para proseguir con el proceso de adhesión.⁴²⁵

Respecto al contenido del informe nos interesa resaltar aquellos aspectos directamente relacionados con el principio democrático, que desempeñan un papel destacable, siendo objeto del dictamen de la Comisión la evaluación “del funcionamiento efectivo de la democracia en la práctica”⁴²⁶ en los países que han solicitado la adhesión.

Los dictámenes previos de la Comisión sobre las solicitudes de adhesión poseen actualmente la misma estructura⁴²⁷. Todos ellos constan de una Introducción (en la que

⁴²⁴De hecho el informe previo de la Comisión de 29 de Enero de 1979 sobre la solicitud de Grecia fue negativo, y sin embargo, finalmente el Consejo, el 9 de febrero del mismo año, inició la apertura de negociaciones.

⁴²⁵El caso de Turquía fue en este sentido paradigmático, Turquía presentó su solicitud su oficial a la adhesión el 14 de abril de 1987, mientras que la Comisión Europea no emitió el dictamen preceptivo hasta el 18 de diciembre de 1989, sin que se previera aún la apertura de negociaciones. Habría que esperar hasta el Consejo Europeo de Helsinki de 1999 para reconocer a Turquía la condición de país candidato a la adhesión, siempre que cumpliera los requisitos de Copenhague, y hasta el Consejo Europeo de Bruselas de 17 diciembre de 2004 (tras el informe de progreso de la Comisión de 6 de octubre de 2004) para señalar una fecha (el 3 de octubre de 2005) para la apertura de negociaciones. Vid. PRESTON, C. *Enlargement and Integration in the European Union*, London/New York: Routledge, 1997, p.19.

⁴²⁶ Agenda 2000: por una Unión más fuerte y más amplia» COM (97) 2000, de 16 de julio de 1997, pt. 42.

⁴²⁷En efecto, todos los dictámenes siguen el mismo patrón estructural: Vid. vg: Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de la antigua República Yugoslava de Macedonia a la

se distingue un primer epígrafe relativo a la solicitud del Estado y un segundo referido a las relaciones entre dicho Estado y la Unión Europea), un apartado (el más extenso e importante) dedicado a los criterios de adhesión, y, finalmente una conclusión y recomendación. Pues bien, analizaremos a continuación la importancia concedida al principio democrático en cada uno de estos apartados.

-Introducción: En la misma se citan los artículos 49 y 2 TUE, recordando los valores contenidos en este segundo artículo, incluyendo el de democracia.⁴²⁸ Se recuerda además la necesidad de cumplir con los “Criterios de Copenhague, citando expresamente el criterio político que incluye el principio democrático.⁴²⁹

Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 9 de noviembre de 2005. COM (2005) 562 final; Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Islandia a la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 24 de febrero de 2010. COM (2010) 62; Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Albania a la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 9 de noviembre de 2010. COM (2010) 680 final; Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Montenegro a la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 9 de noviembre de 2011. COM (2010) 670; Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Serbia a la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 12 de octubre de 2011. COM (2011) 688 final.

⁴²⁸ Tomaremos a continuación como modelo paradigmático el Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Serbia a la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 12 de octubre de 2011. COM (2011) 688 final, p.2 : “A. INTRODUCCIÓN. a) Solicitud de adhesión. Serbia presentó su solicitud de ingreso en la Unión Europea el 22 de diciembre de 2009. Posteriormente, el 25 de octubre de 2010, el Consejo de la Unión Europea pidió a la Comisión que emitiera su dictamen sobre dicha solicitud, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, que dispone que “Cualquier Estado Europeo que respete los valores mencionados en el artículo 2 y que se comprometa a promoverlos podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión (...). En el artículo 2 se establece que “la Unión se fundamenta en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia (...)”

⁴²⁹“La adhesión requiere: - que el país candidato haya alcanzado una estabilidad de instituciones que garantice la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías”. COM (2011) 688 final, p.3.

-Criterios de adhesión. Es el segundo de los apartados en los que se estructura el dictamen. En él se analizan el grado de cumplimiento de los criterios de Copenhague, empezando por los criterios políticos, con interés destacado por el grado de cumplimiento del principio democrático, analizando pormenorizadamente el funcionamiento de las instituciones democráticas del Estado solicitante.⁴³⁰

-Conclusión y recomendación. Apartado en que se realiza una evaluación global de la posición del Estado solicitante en relación con la adhesión, subrayando las perspectivas de cumplimiento de los requisitos anteriormente analizados, sin dejar de mencionar de nuevo los aspectos relativos a los valores democráticos.⁴³¹ Finalmente se realiza una recomendación de cara a las negociaciones de adhesión, en función de las evaluaciones anteriormente emitidas.⁴³²

⁴³⁰“La presente evaluación se hace atendiendo a los criterios de Copenhague relativos a la estabilidad de las instituciones garantes de la democracia (...). Serbia es una democracia parlamentaria. Su marco constitucional y legislativo está en consonancia, en líneas generales, con los principios y normas europeos y sus instituciones están bien desarrolladas. Serbia está comprometida con su objetivo de adhesión a la UE y desde 2008 ha centrado cada vez más sus esfuerzos en el programa de reforma vinculado a la adhesión a la UE. El Gobierno ha mejorado algunos de sus procedimientos y el Parlamento ha incrementado la eficacia de su actividad legislativa en la actual legislatura. El proceso legislativo se beneficiará de una preparación más exhaustiva y de un mayor énfasis en la consulta de las partes interesadas (...)”COM (2011) 688 final, p.6.

⁴³¹“En razón de las importantes reformas acometidas durante los últimos años. Serbia ha hecho progresos considerables de cara al cumplimiento de los criterios políticos relacionados con la estabilidad de las instituciones garantes de la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías, fijados por el Consejo Europeo de Copenhague de 1993, así como las conclusiones del Proceso de Estabilización y Asociación. Serbia cuenta con un marco constitucional, legislativo e institucional exhaustivo que responde, en líneas generales, a las normas europeas e internacionales. El Parlamento se ha vuelto mucho más efectivo en su actividad legislativa durante la presente legislatura, el marco legal e institucional del Estado de Derecho es completo.” COM (2011) 688 final, p.12.

⁴³²“Por lo tanto, la Comisión recomienda abrir las negociaciones de adhesión a la Unión Europea con Serbia, tan pronto como realice nuevos progresos significativos en relación con las siguientes prioridades clave: (...)”COM (2011) 688 final, p.12.

Ésta es la estructura del informe, en la que como vemos el control del respeto principio democrático por parte de la Comisión no ocupa un lugar menor. Para llegar a estas conclusiones, la Comisión cuenta con las informaciones recibidas en las reuniones bilaterales con los Estados aspirantes (así como con cuestionarios normalizados que estos deberán responder⁴³³) y con las aportaciones de las delegaciones de la Comisión, y de las Organizaciones Internacionales asentadas en la zona.

A partir del Consejo Europeo de Luxemburgo de 1997⁴³⁴ junto a este dictamen de Comisión, y teniendo en cuenta que en muchos casos se dilata en exceso el inicio de las negociaciones, se decide la emisión de informes periódicos por parte de la Comisión (Informes Regulares que a partir de 2004 pasarán a denominarse Informes de Seguimiento) que actualizan los datos y conclusiones expuestos en el dictamen inicial. En estos Informes de Seguimiento el grueso del análisis está referido a las capacidades del Estado solicitante para incorporar el acervo de la Unión⁴³⁵, sin embargo la Comisión también incluye una revisión del distinto grado de cumplimiento de los criterios de adhesión, dedicando un análisis detallado al grado de cumplimiento del respeto del principio democrático por parte del Estado solicitante.⁴³⁶ Se analizan especialmente los

⁴³³ Siguiendo con el ejemplo de Serbia, ésta contestó al cuestionario propuesto por la Comisión en enero de 2011.

⁴³⁴ Consejo Europeo de Luxemburgo 12 y 13 de diciembre de 1997.

⁴³⁵ La Comisión evalúa una lista de hasta treinta y tres “capítulos de *acquis*” de la Unión, en cada sector estudia los progresos realizados por cada país durante el período temporal que abarca el informe.

⁴³⁶ Sírvanos de ejemplos ilustrativos los Informes de Seguimiento de la Comisión de 2010, relativos a Turquía, Islandia y Bosnia-Herzegovina.: Turkey 2010 progress report, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011 de 9 de noviembre de 2010.COM (2010) 660. P. 6 y ss: “2.1. Democracy and the rule of law. The domestic political agenda has been dominated by the constitutional reform package, the government’s democratic opening to address, notably the Kurdish issue and the widening investigations into alleged coup plans. A confrontational political climate prevailed, marked by lack of dialogue and spirit of compromise between the main political parties and the government and strained relations between key political institutions”; Iceland 2010 progress report, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011 de 9 de noviembre de 2010. COM

aspectos, constitucionales, parlamentarios, de gobierno, del funcionamiento de la administración civil, etc. que puedan incidir en el adecuado funcionamiento democrático del Estado. Estos informes de seguimiento acompañan a los documentos de Estrategia de Ampliación, se tratan de unos documentos de carácter anual en el que la Comisión expone globalmente su política de ampliación. Junto al análisis de conjunto realiza un breve comentario país por país de los progresos y retos de cada uno de los aspirantes, incluyendo las recomendaciones pertinentes. Las referencias al principio democrático son abundantes en estos documentos, tanto en las evaluaciones de los aspectos generales de la ampliación⁴³⁷, como en el estudio de países concretos.⁴³⁸

(2010) 660, p.6 y ss: “2. Political criteria. The first progress report on Iceland confirms the assessment of the Commission’s Opinion of February 2010 that Iceland is a functioning democracy with strong institutions and a stable constitutional and legal order.”; Bosnia and Herzegovina 2010 progress report, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011 de 9 de noviembre de 2010. COM (2010) 660, p.8 y ss. Este informe se detiene en diferentes aspectos de la democracia de este Estado: la Constitución, el parlamento, el gobierno, la administración pública, etc. Destacamos un párrafo sobre las elecciones generales a la presidencia y la cámara baja del parlamento del 3 de octubre: “The elections were assessed by the OSCE/ODIHR as being generally in line with international standards for democratic elections and as representing further progress for Bosnia and Herzegovina. However, they were once again held with ethnicity and residency-based limitations to suffrage rights due to provisions by the Dayton/Paris Peace Agreement.”

⁴³⁷Vid. v.g. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Estrategia de ampliación y principales retos 2011-2012, de 12 de octubre de 2011. COM (2011) 666 final, pp. 5 y 6: “La reforma de la administración pública, encaminada a mejorar la transparencia, responsabilidad y efectividad, esenciales para la democracia y el Estado de Derecho, sigue siendo una prioridad fundamental entre los criterios políticos en la mayoría de los países de la ampliación (...) En algunos países de la ampliación hay pruebas cada vez más evidentes de que los diferentes papeles de los partidos gobernantes y del Estado no son respetados adecuadamente. Se corre el riesgo de que tales prácticas socaven el Estado de Derecho y el funcionamiento de la democracia. (...) La libertad de expresión es un derecho fundamental que salvaguarda el Derecho Internacional y es parte integrante del funcionamiento de la democracia pluralista (...) Los países de la ampliación se caracterizan en conjunto por unos medios de comunicación pluralistas. No obstante, en varios de ellos se ha observado una evolución negativa en este sentido, lo que constituye una fuente de graves preocupaciones.”

⁴³⁸ Sirvan como ejemplo las referencias a diversos aspectos en torno al principio de democracia en Montenegro y Albania, tal y como se recogen en la mencionada Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Estrategia de ampliación y principales retos 2011-2012, de 12 de octubre de 2011. COM (2011) 666 final, pp. 14-15: “Desde la adopción del Dictamen, Montenegro ha avanzado considerablemente en el cumplimiento de los criterios

Tras la elevación del dictamen de la Comisión al Consejo, éste deberá decidir por unanimidad si se le concede el estatuto de Estado candidato⁴³⁹ con la finalidad de iniciar las negociaciones para la adhesión del Estado solicitante. Ahora bien, el Consejo no está constreñido por ningún plazo para emitir su solicitud. Al igual que comentábamos con el informe de la Comisión, la decisión del Consejo también se puede demorar en función del grado de capacitación que, según su parecer, tenga el Estado para cumplir los requisitos exigidos y hacer frente a las obligaciones derivadas de la asunción del acervo de la Unión.⁴⁴⁰

En todo caso, la decisión del Consejo va a suponer que el Estado solicitante pase a adquirir el estatuto de candidato oficial, para iniciarse desde entonces el **periodo de negociaciones**. De nuevo hay que decir que se puede dilatar el lapso entre la consideración de un Estado como candidato y el inicio de las negociaciones de adhesión.⁴⁴¹

políticos de Copenhague, consiguiendo unos resultados globalmente satisfactorios, particularmente en las prioridades fundamentales establecidas. El marco legislativo e institucional se ha mejorado con vistas a reforzar el Parlamento, el marco electoral, la profesionalidad y la despolitización de la administración pública (...) La situación política nacional de Albania se ha visto ampliamente dominada por la persistencia del estancamiento político y los nuevos enfrentamientos (...) Las elecciones locales de mayo, pese a haber sido evaluadas como competitivas y transparentes, se vieron profundamente marcadas por deficiencias que deben ser remediadas.”

⁴³⁹La página web de la Comisión distingue en la actualidad entre países en vías de adhesión: Croacia, países candidatos: Islandia, antigua República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Serbia y Turquía, y países candidatos potenciales: Albania, Bosnia-Herzegovina y Kosovo. http://ec.europa.eu/enlargement/index_es.htm

⁴⁴⁰ Esto ha ocurrido, por ejemplo, además del caso de Turquía que ya expusimos anteriormente, en los casos de Chipre y Malta, que no adquirieron la condición de candidatos de la Unión hasta junio de 1994, cuatro años después de solicitar la adhesión. Serbia presentó su solicitud de adhesión a la Unión Europea el 22 de diciembre de 2009 y no sería hasta el 2 de marzo del 2012 cuando recibió el estatus oficial de país candidato a la adhesión los jefes de Estado y de Gobierno de la UE concedieron a Serbia el estatus oficial de país candidato a la adhesión.

⁴⁴¹ Así, por ejemplo, La República de Macedonia fue considerada oficialmente como candidata en diciembre de 2005 (lo solicitado formalmente en enero de 2004). Sin embargo las negociaciones no han comenzado aún.

Como establece el segundo párrafo del artículo 49 TUE:

“Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante.”

El peso, pues de la fase de negociación recae en el desarrollo de conferencias bilaterales entre el Estado candidato y la Unión Europea. La decisión del Consejo de apertura de negociaciones sienta las bases de las mismas, aunque la Comisión va a desarrollar un papel protagonista durante éstas.

El objeto esencial de las negociaciones es la evaluación progresiva de la capacidad del Estado candidato para hacer frente a las obligaciones que conlleva la adhesión a la Unión Europea, en especial su compromiso con las reformas pertinentes que le permitan aplicar el acervo de la Unión.⁴⁴² Este énfasis puesto en la aplicación del acervo hace que el objeto básico de la discusión sean los plazos y medios de la aplicación del Derecho de

⁴⁴²También forman parte del procedimiento negociador las decisiones sobre las ayudas integradas en los marcos de preadhesión que tienen la finalidad de preparar a los países candidatos para su futura pertenencia a la UE. Las estrategias de preadhesión tienen su origen en con los “Acuerdos Europeos” (Acuerdos de asociación con los Estados de Europa Central y Oriental. El Consejo Europeo de Essen de 9 y 10 de diciembre siguiente adoptó una amplia estrategia de preadhesión se basó en los Acuerdos Europeos (Acuerdos de asociación con los Estados de Europa Central y Oriental, el Libro Blanco sobre el Mercado Único, el diálogo estructurado y el Programa PHARE. La estrategia de preadhesión de los candidatos actuales pertenecientes a la antigua República Federativa de Yugoslavia ha de incardinarse en el Proceso de Estabilización y Asociación. Reglamento (CE) nº 553/2004 del Consejo, de 22 de marzo de 2004, sobre el establecimiento de asociaciones en el marco del proceso de estabilización y asociación. Sobre las estrategias de preadhesión vid. MILLÁN MORO, L. “La pertenencia a la Unión Europea”. En MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. (Dir.) y MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. (Coord.) *Derecho Internacional y Tratado constitucional europeo*. Madrid: Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, Marcial Pons. 2006, pp. 52-58.

la UE y que por consiguiente, en el global de la negociación, los aspectos relacionados con el principio democrático pasen a un segundo plano; teniendo en cuenta además que, una vez que el Estado ha sido considerado como candidato, se supone que ha cumplido con los requisitos políticos mínimos exigidos por los criterios de Copenhague y que respeta los valores contemplados en el artículo 2 TUE. De hecho, en las conferencias bilaterales de acceso⁴⁴³, las partes se han de poner de acuerdo sobre una serie de capítulos sectoriales que comprenden las distintas áreas del acervo de la Unión⁴⁴⁴, y en ellos no se contempla referencia alguna al principio democrático.

En todo caso, el principio democrático no está exento de control y evaluación en esta fase⁴⁴⁵, de tal forma que en caso de violación del mismo se produciría una ralentización, que podría llegar a una suspensión del proceso. Exponente de ello es la cláusula en la que la Comisión, en su Recomendación sobre el avance de Turquía hacia la adhesión de 6 de octubre de 2004, establecía que “de conformidad con el Tratado de

⁴⁴³En el proceso de negociación se distinguen dos fases: una primera de carácter exploratorio, denominada *screening*, que consiste en un examen analítico del acervo. El objetivo del *screening* consiste en explicar el acervo a los países candidatos y, conjuntamente con ellos, identificar las áreas en las que puedan existir dificultades para incorporarlo y que requieran intervención. Será la Comisión la encargada de establecer un "informe de *screening*" por país y capítulo de negociación. En una segunda fase se realiza la negociación propiamente dicha atendiendo a los distintos capítulos del acervo.

⁴⁴⁴Estos capítulos ascienden a treinta y cinco en los últimos procesos negociadores. Vid. v.g. Information on the Results of the EU Accession Negotiations with Croatia Compiled by the Directorate General for Enlargement. European Commission. November 2011. “Table of content: 1: Free movement of goods. 2: Freedom of movement for workers. 3: Right of establishment and freedom to provide services. 4: Free Movement of Capital. 5: Public Procurement. 6: Company law. 7: Intellectual property law. 8: Competition policy. 9: Financial services. 10: Information society and media. 11: Agriculture and rural development. 12: Food safety, veterinary and phytosanitary policy. 13: Fisheries policy. 14: Transport Policy. 15: Energy. 16: Taxation. 17: Economic and monetary policy. 18: Statistics. 19: Social policy and employment. 20: Enterprise and Industrial policy. 21: Trans-European networks. 22: Regional policy and coordination of structural instruments. 23: Judiciary and fundamental rights. 24: Justice, freedom and security. Chapter 25: Science and research. 26: Education and culture. 27: Environment. 28: Consumer and health protection. 29: Customs union. 30: External relations. 31: Foreign, security and defense policy. 32: Financial control. 33: Financial and budgetary provisions. 34: Institutions. Chapter 35: Other issues.”

⁴⁴⁵Como de hecho ocurre con los distintos criterios de Copenhague.

la Unión Europea, la Comisión recomendará la suspensión de negociaciones en caso de violación grave y continuada de los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos, de las libertades fundamentales y del Estado de Derecho, que constituyen el fundamento de la Unión”, pudiendo decidir el Consejo sobre tal recomendación por mayoría cualificada.⁴⁴⁶

Tras la conclusión de las negociaciones, el resultado de las mismas ha de incorporarse a los distintos instrumentos de adhesión: El Tratado de adhesión, el Acta de adhesión aneja al Tratado y el Acta final⁴⁴⁷. En ellos se recogen tanto las condiciones de adhesión como todas aquellas modificaciones del Derecho originario exigidas por la accesión del nuevo Estado⁴⁴⁸, además de una fecha de entrada en vigor de carácter orientativo.⁴⁴⁹

Tras la adopción de los instrumentos de adhesión, el Consejo ha de solicitar la aprobación del Parlamento Europeo por mayoría de los miembros que lo componen. El principio de control democrático vuelve a verse reforzado. El análisis conjunto del papel del Parlamento en el procedimiento de adhesión de un nuevo Estado es, cuando menos, satisfactorio: pese al protagonismo decisorio más activo del Consejo el derecho de veto en la práctica del Parlamento pone en valor su posición, haciendo imposible la entrada de un nuevo Estado sin su anuencia.

⁴⁴⁶Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo. Recomendación de la Comisión Europea sobre el avance de Turquía hacia la adhesión de 6 de octubre de 2004. COM (2004) 656 final.

⁴⁴⁷El último Tratado de adhesión firmado es el de la República de Croacia, del 9 de diciembre de 2011. Diario Oficial L 112 de 24 de abril de 2012.

⁴⁴⁸ Por ejemplo, todas aquellas modificaciones de carácter institucional: número de miembros del Parlamento, Comisión por ejemplo todas aquellas modificaciones de carácter institucional: número de miembros del Parlamento, Comisión, nuevas mayorías cualificadas en el seno del Consejo, etc.

⁴⁴⁹En el Tratado de Adhesión de la República de Croacia a la Unión Europea, la fecha prevista de adhesión es el 1 de julio de 2013.

Una vez firmados los instrumentos de adhesión, éstos se someterán “a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”⁴⁵⁰. Dos consideraciones merece este inciso del artículo 49 TUE:

En primer lugar, el hecho de que se requiera la unanimidad de todos los Estados para la adhesión de un nuevo Estado miembro, no ha estado exento de crítica. Entre nosotros, Gutiérrez Espada y Cervell Hortal lo consideran una exigencia excesiva, teniendo en cuenta además que dicha unanimidad se requiere tanto en el momento de conceder al Estado el estatuto de candidato con vistas al inicio de las negociaciones oficiales como en el momento de la ratificación. Y que a ello se le añade la posibilidad del veto del Parlamento Europeo.⁴⁵¹ Sin embargo, entiendo que dicha unanimidad viene determinada por la naturaleza misma de la Unión en el estadio de integración actual. En efecto, el Tratado de adhesión posee el doble carácter de instrumento de Derecho Internacional Público y de Derecho originario de la Unión. En tanto que instrumento de Derecho Internacional Público⁴⁵² los Tratados han de ser revisados⁴⁵³ por los Estados que los firmaron y ratificaron, y el reconocimiento de su especificidad como Derecho

⁴⁵⁰ Artículo 49 TUE.

⁴⁵¹ “Repárese que todos y cada uno de los Estados miembros tienen en su mano un derecho de veto sobre la incorporación de un nuevo miembro; y en dos momentos procesales, además, uno a la hora de autorizar o no el inicio de negociaciones y otro a la hora de proceder a ratificar o no el Acuerdo de adhesión. Repárese también en que el Parlamento Europeo goza igualmente de un derecho de veto. ¿Es razonable, teniendo en cuenta particularmente la necesidad de un dictamen conforme parlamentario, seguir condicionando la entrada en el club a que todos y cada uno de sus ya numerosos socios estén de acuerdo? ¿no bastaría una mayoría reforzada?” GUTIERREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M.J. “El principio democrático y la Unión Europea”. *Revista Electrónica Iberoamericana-ALCUE*, Vol. 1, nº 1, 2007, p. 30. http://www.urjc.es/ceib/investigacion/publicaciones/REIB_01_C_Gutierrez_Espada.pdf (<http://urcj.es/ceib>)

⁴⁵² Como señala DE WITTE, “one crucial element of the Community legal order is still dominated by the spirit of international law, namely the procedure of its amendment”. WITTE, B. de. “Rules of Change in International Law: How Special is the European Community?” *Netherlands Yearbook of International Law*. 1994, pp. 299-333. En concreto, p.331.

⁴⁵³ Y una adhesión de un nuevo Estado, implica, sin duda, una revisión de los Tratados.

originario⁴⁵⁴ no implica soslayar su sustrato iusinternacionalista. La Unión Europea sigue teniendo en su base a los Estados como poderes originarios y fundantes de todo el edificio político-jurídico de la Unión.

En segundo lugar, el hecho de que los instrumentos de adhesión hayan de ser ratificados por todos y cada uno de los Estados miembros (y por el Estado candidato), añade un elemento adicional de control democrático al proceso. En efecto, la ratificación ha de realizarse conforme a las normas de Derecho interno de estos Estados⁴⁵⁵, previendo éstas en su generalidad la intervención de los Parlamentos nacionales. Se garantiza de esta forma la legitimidad democrática en los procedimientos de adhesión tanto en el ámbito institucional de la Unión Europea como en el nivel estatal.

III.3 EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN CASO DE VIOLACIÓN O RIESGO CLARO DE VIOLACIÓN GRAVE DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO POR PARTE DE LOS ESTADOS MIEMBROS. (EL ARTÍCULO 7 TUE).

III.3.1 Introducción.

El reconocimiento expreso del principio democrático como principio constitucional fundamental de la Unión, tal y como ha sido caracterizado en el anterior capítulo, tiene una segunda consecuencia jurídica prevista por el TUE, además de la que acaba de ser analizada. En palabras del profesor Gutiérrez Espada, si el respeto del principio democrático es indispensable para ingresar en la UE, “su escrupuloso mantenimiento es determinante para un ejercicio feliz, sin sobresaltos, de la membresía de la Unión”.⁴⁵⁶

⁴⁵⁴ El profesor MOREIRO, utiliza la expresión “originalidad” del Sistema de Derecho de la hoy Unión Europea. MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. *Organización de mercado e integración europea*. Madrid: Instituto de estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, 1998, p. 22.

⁴⁵⁵ En España ha de seguirse el procedimiento del artículo 93 CE, es decir, corresponde al Gobierno la ratificación de los instrumentos de adhesión tras haber recabado la autorización de las Cortes Generales mediante Ley Orgánica.

⁴⁵⁶ GUTIERREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M.J. “El principio democrático y la Unión Europea”. *Revista Electrónica Iberoamericana-ALCUE*, Vol 1, nº 1, 2007, pp.27-28.

Para garantizar este mantenimiento del respeto del principio que nos ocupa (y del resto de los valores contemplados en el artículo 2 TUE), el vigente artículo 7 TUE establece un procedimiento sancionador que reacciona ante dos supuestos distintos:

- La violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 TUE (artículo 7.2. TUE), introducido por el Tratado de Amsterdam.
- La existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 TUE (artículo 7.1. TUE). Procedimiento preventivo introducido por el Tratado de Niza.

Tanto el artículo 49 TUE como el artículo 7 TUE se convierten pues en las dos caras de una misma moneda. El principio democrático, común a los Estados miembros en palabras del artículo 2 TUE, se constituye en elemento definidor de la identidad jurídico-política de la Unión Europea y la exigencia de su respeto por parte de los Estados miembros, desde el momento de la adhesión y durante la pertenencia a la misma, es insoslayable. De esta forma se concretan las consecuencias jurídicas de su vulneración, reforzando su carácter, junto con el resto de principios/valores del artículo 2 TUE de “fundamentos políticos (bases ideológicas, si se quiere) del sistema”,

http://www.urjc.es/ceib/investigacion/publicaciones/REIB_01_C_Gutierrez_Espada.pdf (http.urcj.es/ceib). Sobre esta cuestión vid. MONJAL, P.Y. “Le traité d’Amsterdam et la procédure en constatation politique de manquement aux principes de l’Union” *RMUE*, 3, 1998, pp.69-84; NEUWHAL, N. y WHEATLEY, S. « The EU and democracy-Lawful and legitimate intervention in the domestic affairs of States » En, *Accountability and legitimacy in the European Union*. Oxford, 2002, pp. 232-238- SCHMIT VON SYDOW, H. “Liberté, démocratie, droits fondamentaux et État de droit ; analyse de l’article 7 du traité UE. *RDUE*, 2. 2001. Pp.285-325; STEIN, T. “Die Durchsetzung der Verfassungsgrunlagen der EU in der Europäischen Verfassung- von art. 7 EUV zum Recht auf Ausschluss?” En CALLIES; ISAK (edits.) *Der Konventsentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung*, Schriften des Europa-Institutes der Universität des Saarlandes- Rechtswissenschaft, Band 49, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 2004, pp. 111-120; Verhoeven, A. “How democratic need European Union members be? Some thoughts after Amsterdam.” *ELRev*. Vol. 24, 1998, pp.217-234.

“criterios de legitimación política y, en su caso, de parámetros de legalidad de las actuaciones de la Unión”, utilizando las palabras de la profesora Escobar Hernández.⁴⁵⁷

III.3.2 La incorporación del artículo 7 TUE en el Derecho originario.

El hecho de que el Tratado de Amsterdam incorpore por vez primera el reconocimiento del principio democrático como uno de los principios en los que se basa la Unión (artículo 6.1 TUE)⁴⁵⁸, explica que sea también este Tratado el que introduzca un procedimiento que haga eficaz, mediante un mecanismo sancionador (artículo 7 TUE), el respeto tanto al principio democrático como al resto de principios contemplados en dicho artículo. Sin embargo los antecedentes de un artículo de esta naturaleza se remontan al **proyecto Spinelli**⁴⁵⁹. En efecto el apartado 4 del artículo 4 del proyecto establece lo siguiente:

“En caso de violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los principios democráticos o de los derechos fundamentales, podrán adoptarse sanciones en base a las disposiciones del artículo 44 del presente Tratado”.

Además de la importancia que ya posee el mero hecho de la mención expresa a los “principios democráticos”, la gran aportación del artículo se encuentra en la previsión de un mecanismo sancionador recogido en el artículo 44 del Proyecto de Tratado sobre

⁴⁵⁷ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. “Unión Europea, democracia y derechos humanos”. La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza, *Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2003, pp.26 y ss.

⁴⁵⁸Artículo 6 TUE tras las reforma del Tratado de Amsterdam: “La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros”.

⁴⁵⁹Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea aprobado por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984.Bol. CE, 2/1984. Sobre el proyecto Spinelli vid. el capítulo I. II de la presente obra.

la Unión Europea.⁴⁶⁰ Es cierto que el alcance el artículo 44 va más allá de la sanción al Estado miembro en el caso de que éste viole de forma grave y persistente los principios democráticos y los derechos fundamentales, ya que el procedimiento sancionador se extiende a “cualquier otro caso de grave y persistente violación por parte de un Estado miembro de las disposiciones del presente Tratado”. Esta previsión venía a colmar una laguna, ya que en 1984 no existía el mecanismo jurídico introducido por el Tratado de Maastricht que permite la imposición de sanciones a los Estados en caso de inejecución de las sentencias por incumplimiento.⁴⁶¹

⁴⁶⁰ Artículo 44. “En el caso previsto en el artículo 4, apartado 4 del presente Tratado, así como en cualquier otro caso de grave y persistente violación por parte de un Estado miembro de las disposiciones del presente Tratado, tras comprobación por parte del Tribunal de Justicia a petición del Parlamento o de la Comisión, el Consejo Europeo, tras haber escuchado al Estado en cuestión, y con el dictamen favorable del Parlamento, podrá adoptar medidas: para suspender los derechos que se deriven de la aplicación de una parte o de la totalidad de las disposiciones del presente Tratado en el Estado considerado ya sus nacionales, sin perjuicio de los derechos adquiridos por estos últimos, - que puedan ir hasta la suspensión de la participación del Estado considerado en el Consejo Europeo y en el Consejo de la Unión, así como en cualquier otro órgano en que el Estado esté representado como tal. El Estado considerado no participará en la votación sobre las sanciones.”

⁴⁶¹ Dicho procedimiento se regula en la actualidad en los apartados 2 y 3 del artículo 260 TFUE. En esta regulación se simplifica y refuerza el mecanismo incorporado por el Tratado de Maastricht.

Artículo 260 TFUE: “1. Si el Tribunal de Justicia de la Unión Europea declarare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, dicho Estado estará obligado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal.

2. Si la Comisión estimare que el Estado miembro afectado no ha adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal, podrá someter el asunto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. La Comisión indicará el importe de la suma a tanto alzado o de la multa coercitiva que deba ser pagada por el Estado miembro afectado y que considere adaptado a las circunstancias.

Si el Tribunal declarare que el Estado miembro afectado ha incumplido su sentencia, podrá imponerle el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva.

Este procedimiento se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 259.

3. Cuando la Comisión presente un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en virtud del artículo 258 por considerar que el Estado miembro afectado ha incumplido la obligación de informar sobre las medidas de transposición de una directiva adoptada con arreglo a un procedimiento legislativo, podrá, si lo considera oportuno, indicar el importe de la suma a

El proyecto Spinelli, en su artículo 44 incluía una fase judicial, en la que tiene lugar la constatación por parte del TJCE de la infracción “grave y persistente”⁴⁶² por parte del Estado miembro, constatación que ha de realizarse a instancias de del Parlamento o de la Comisión, y una fase política, en la que es el Consejo Europeo quien, oído el Estado miembro en cuestión y tras el dictamen conforme del Parlamento Europeo, procede a la adopción de las medidas pertinentes, que pueden llegar a consistir en “la suspensión de la participación del Estado considerado en el Consejo Europeo y en el Consejo de la Unión, así como en cualquier otro órgano en que el Estado esté representado como tal.”⁴⁶³

Sin embargo, como se acaba de señalar, habremos de esperar a la reforma introducida por el **Tratado de Amsterdam** para que se recoja con rango de Derecho originario el procedimiento sancionador por violación del principio de democracia, reconocido por primera vez en el artículo 6.1 TUE. Dicho procedimiento sancionador se regulaba en el

tanto alzado o de la multa coercitiva que deba ser pagada por dicho Estado y que considere adaptado a las circunstancias.

Si el Tribunal comprueba la existencia del incumplimiento, podrá imponer al Estado miembro afectado el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva dentro del límite del importe indicado por la Comisión. La obligación de pago surtirá efecto en la fecha fijada por el Tribunal en la sentencia.”

Sobre el mecanismo sancionador en caso de inexecución de una sentencia por incumplimiento vid. DIEZ-HOCHLEITNER, J. La respuesta del TUE al incumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia por los Estados miembros. *Revista de Instituciones Europeas*. 1993. v. 20, nº. 3, p. 894; BLÁZQUEZ PEINADO, M. D. *El Procedimiento contra los Estados Miembros por Incumplimiento del Derecho Comunitario*. Castelló de la Plana: Publicacions de la Universitat Jaume I, 2000, p. 38.

⁴⁶²Nótese que la amplitud del objeto del artículo 44 del Proyecto Spinelli tenía especial sentido si tenemos en cuenta que aún no se había introducido (habría que esperar hasta el Tratado de Maastricht) la posibilidad de sancionar a los Estados que no tomaren las medidas necesarias para la ejecución de una sentencia del Tribunal de Justicia en un procedimiento por incumplimiento, posibilidad regulada hoy en el artículo 260.2 TFUE).

⁴⁶³ Sobre el análisis del artículo 44 del Proyecto Spinelli vid. CAPOTORTI, F., HILL, M., JACOBS, F. Y JAQUÉ, J.P., *Le Traité d’Union Européenne. Commentaire du Projet adopté par le Parlement Européen le 14 février 1984*. Bruxelles: Université de Bruxelles, 1985, pp. 171-174.

artículo 7 TUE⁴⁶⁴ y en el artículo 309⁴⁶⁵ TCE. Sin duda, la decisión tomada en el Consejo Europeo de Copenhague, celebrado en junio de 1993, de integrar a los países

⁴⁶⁴Artículo 7 TUE: “1. El Consejo, reunido en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6, tras invitar al Gobierno del Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones.

2. Cuando se haya efectuado dicha constatación, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación del presente Tratado al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.

Las obligaciones del Estado miembro de que se trate derivadas del presente Tratado continuarán, en cualquier caso, siendo vinculantes para dicho Estado.

3. El Consejo podrá decidir posteriormente, por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 2 como respuesta a cambios en la situación que motivó su imposición.

4. A los efectos del presente artículo, el Consejo decidirá sin tener en cuenta el voto del representante del gobierno del Estado miembro de que se trate. Las abstenciones de miembros presentes o representados no impedirán la adopción de las decisiones contempladas en el apartado 1. La mayoría cualificada se definirá guardando la misma proporción de los votos ponderados de los miembros del Consejo concernidos que la establecida en el apartado 2 del artículo 205 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

El presente apartado se aplicará asimismo en el supuesto de suspensión de los derechos de voto con arreglo al apartado 2.

5. A los efectos del presente artículo, el Parlamento Europeo decidirá por mayoría de dos tercios de los votos emitidos, que representen la mayoría de los miembros que lo componen.”

⁴⁶⁵“ 1. Cuando, en virtud de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, se haya adoptado la decisión de dejar en suspenso los derechos de voto del representante del gobierno de un Estado miembro, dichos derechos de voto también quedarán en suspenso por lo que respecta al presente Tratado.

2. Además, cuando se haya constatado, conforme al apartado 1 del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6 de dicho Tratado, el Consejo, por mayoría cualificada, podrá decidir que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación del presente Tratado al Estado miembro de que se trate. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.

Las obligaciones del Estado miembro de que se trate, derivadas del presente Tratado continuarán, en cualquier caso, siendo vinculantes para dicho Estado.

de Europa Central y Oriental (PECO's) que así lo desearan sería el detonante que aconsejaría incluir el procedimiento sancionador que hiciera respetar el principio de democracia y el resto de los principios constitucionales fundamentales recogidos en el artículo 6.1 TUE. Como ya he mencionado, el primero de los criterios de Copenhague establecía precisamente que los Estados candidatos “estuvieran dotados de instituciones que garanticen la democracia, el imperio de la ley, los derechos humanos y la protección y respeto de las minorías”.⁴⁶⁶ Y si bien esto constituía un prerrequisito para la adhesión, parecía necesario establecer criterios que permitieran asegurarse de la estabilidad de las democracias de los países que serían incorporados.

Posteriormente, la reforma introducida por el **Tratado de Niza**, incorporaba el procedimiento preventivo en la nueva redacción del artículo 7.1 TUE⁴⁶⁷, de tal forma

3. El Consejo podrá decidir posteriormente, por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 2 como respuesta a cambios en la situación que motivó su imposición.

4. Al adoptar las decisiones contempladas en los apartados 2 y 3, el Consejo decidirá sin tener en cuenta los votos del representante del gobierno del Estado miembro de que se trate. Como excepción a lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 205, la mayoría cualificada se definirá guardando la misma proporción de los votos ponderados de los miembros del Consejo concernidos que la establecida en el apartado 2 del artículo 205.

El presente apartado se aplicará asimismo en el supuesto de suspensión de los derechos de voto con arreglo al apartado 1. En tales casos, las decisiones que requieran la unanimidad se adoptarán sin el voto del representante del gobierno del Estado miembro de que se trate.”

⁴⁶⁶Posteriormente, la Comisión Europea, en la Comunicación sobre la aplicación del artículo 7 del TUE, reconocería que existe un estrecho vínculo entre la “mayor diversidad cultural, social y política entre los Estados miembros” consecuencia de la ampliación, y la profundización en la “defensa de los valores de la Unión”. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión, Bruselas, 10 de octubre de 2003, COM (2003) 606 final.

⁴⁶⁷Artículo 7.1 “A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6 y dirigirle recomendaciones adecuadas. Antes de proceder a esta constatación, el Consejo oír al Estado miembro de que se trate y, con arreglo al mismo procedimiento, podrá solicitar a personalidades independientes que presenten en un plazo razonable un informe sobre la situación en dicho Estado miembro.

que ya no se persigue tan solo la violación de los principios contenidos en el artículo 6.1 sino que para que se inicie el procedimiento basta con la constatación de “la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro” de los citados principios. Este artículo no se puede entender sin tener en cuenta los acontecimientos políticos acaecidos en Austria en 1999, cuando en las elecciones del 3 de octubre, accede al gobierno de la nación el Partido de la Libertad (FPO), en coalición con el Partido Popular, democristiano. El Partido de la Libertad, con Jörg Haider a la cabeza, no escondía su ideología extremista y xenófoba. Tras el establecimiento de sanciones unilaterales por parte del resto de los Estados, sanciones que carecían de base jurídica en los tratados constitutivos para hacer frente a una situación de estas características, el Comité encargado de elaborar el “Informe de los Tres Sabios”⁴⁶⁸, en el que, en el punto 117 se recomienda el establecimiento de este nuevo procedimiento de carácter preventivo.

Escasas son las aportaciones introducidas por el fallido **Tratado por el que se establece una Constitución para Europa**⁴⁶⁹ y, de igual forma, el **Tratado de Lisboa** no introduce cambios de calado respecto a la regulación de los Tratados de Amsterdam y Niza. Se mantiene, en efecto, la regulación de los aspectos fundamentales en el artículo 7 TUE⁴⁷⁰, y una regulación más prolija, referida esencialmente a cuestiones de procedimiento en el artículo 354 TFUE. Destaca, como novedad, un mayor

El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos.”

⁴⁶⁸ Dicho comité estaba formado por las siguientes personalidades: Martti Ahtisaari, Jochen Frowein y Marcelino Oreja, y fue aprobado en París el 8 de septiembre de 2000. Vid. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº. 4, 2000, p.765.

⁴⁶⁹ Vid. al respecto VAN NUFFEL, P. “Appartenance à l’Union”. En AMATO, G; BRIBOSIA, H; DE WITTE, B. (Eds.), *Genèse et destinée de la Constitution Européenne*. Bruylant, 2007, pp.247-285.

⁴⁷⁰ Artículo 7 TUE:

1. A propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión, el Consejo, por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2. Antes de proceder a

protagonismo del Consejo Europeo en estos procedimientos, en consonancia con lo que es la tendencia general del Tratado de Lisboa.⁴⁷¹

III.3.3 Aspectos destacados del procedimiento sancionador por violación de los valores de la Unión Europea. Artículo 7.2.TUE.

Sin pretensión de exhaustividad analizaremos a continuación los dos procedimientos sancionadores regulados en el artículo 7 TUE, comenzando por el procedimiento sancionador en caso de violación “grave y persistente” por parte de un Estado miembro del principio democrático y el resto de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE (artículo 7.2 TUE). Son dos las fases claramente diferenciadas en las que se va a desarrollar este procedimiento. Por un lado, la constatación de la violación y, por otro,

esta constatación, el Consejo oirá al Estado miembro de que se trate y por el mismo procedimiento podrá dirigirle recomendaciones.

El Consejo comprobará de manera periódica si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos.

2. El Consejo Europeo, por unanimidad y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, podrá constatar la existencia de una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 tras invitar al Estado miembro de que se trate a que presente sus observaciones.

3. Cuando se haya efectuado la constatación contemplada en el apartado 2, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, que se suspendan determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo. Al proceder a dicha suspensión, el Consejo tendrá en cuenta las posibles consecuencias de la misma para los derechos y obligaciones de las personas físicas y jurídicas.

Las obligaciones del Estado miembro de que se trate derivadas de los Tratados continuarán, en cualquier caso, siendo vinculantes para dicho Estado.

4. El Consejo podrá decidir posteriormente, por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las medidas adoptadas de conformidad con el apartado 3 como respuesta a cambios en la situación que motivó su imposición.

5. Las modalidades de voto que, a los efectos del presente artículo, serán de aplicación para el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo y el Consejo se establecen en el artículo 354 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁴⁷¹ Vid. al respecto ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. “El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio”. En MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*. Iustel, 2008, pp. 205-224.

la sanción consistente en la suspensión de determinados derechos al Estado infractor. Será el Consejo Europeo la institución encargada de constatar la violación (grave y persistente), y habrá de hacerlo por unanimidad (con exclusión obviamente del Estado presuntamente infractor) y a propuesta de un tercio de los Estados miembros o de la Comisión y con la aprobación previa del Parlamento Europeo.

Una vez que se ha procedido a la constatación de la infracción, se ha de proceder a la sanción, siendo el Consejo quien, por mayoría cualificada, podrá decidir la suspensión de determinados derechos derivados de los Tratados al Estado infractor, incluyendo los derechos de voto en el seno del Consejo. (En todo caso no se suspenderán las obligaciones, que no dejan de ser vinculantes para el Estado infractor).

El Consejo, posteriormente podrá decidir, por mayoría cualificada, la modificación o revocación de las medidas adoptadas.

Diversas consideraciones jurídicas vienen suscitadas por lo hasta ahora expuesto:

- En primer lugar, la iniciativa parte tanto de la Comisión, en tanto que guardiana de los tratados y garante de los valores de la Unión, como de un tercio de los Estados. Queda excluida de dicha iniciativa, por tanto, el Parlamento Europeo (aunque se requiere su aprobación) Esta ausencia del Parlamento Europeo en la iniciativa puede ser objeto de crítica en cuanto que institución privilegiada para constatar, por ejemplo, las lesiones al principio democrático por parte de los Estados miembros.⁴⁷²En todo caso podría realizar propuestas a la Comisión y al Parlamento Europeo, propuestas que podrían ser tenidas en cuenta por estas instituciones, aunque no serían obviamente vinculantes.

⁴⁷²No en vano, la presidencia irlandesa propuso en la Conferencia Intergubernamental de 1998, que se otorgara el derecho de iniciativa al Parlamento Europeo, propuesta que finalmente fue rechazada. Vid. Documento de la Presidencia irlandesa, *Presente y futuro de la Unión Europea. Adaptar la Unión Europea en beneficio de sus pueblos y preparándose para el futuro. Líneas generales de un proyecto de revisión de los Tratados*, Dublín II, de 5 de diciembre de 1996, COA/F 2500/96, pg.13.

- El papel del Parlamento Europeo no es menor, en todo caso, dado que se requiere su consentimiento: posee pues un derecho de veto sobre la declaración en la que se constata la violación. Ahora bien, el poder del veto del Parlamento, ¿habrá de circunscribirse a la fase de constatación, o podría también referirse a las medidas sancionadoras, siendo pues adoptada por el Parlamento tras conocerlas? Entiendo, con Navarro Batista⁴⁷³, que esta posición no debe descartarse, sobre todo si tenemos en cuenta que en el dictamen conforme a la adhesión de nuevos Estados, el Parlamento se conduce de manera similar. Es de notar, además, que en la votación llevada a cabo en el Parlamento⁴⁷⁴ los parlamentarios nacionales del Estado presuntamente infractor participan de la votación, y ello con buen criterio, ya que los parlamentarios son los representantes de “los ciudadanos de la Unión”⁴⁷⁵, y no de los Estados de los que forman parte.
- Al Consejo Europeo, corresponderá, por unanimidad, la constatación de la existencia de la violación, poniendo de manifiesto la trascendencia política de este procedimiento, la unanimidad es adecuada si tenemos en cuenta que la suspensión de derechos a un Estado miembro tiene carácter constitucional (entendiendo constitucional en el sentido contemplado en el anterior capítulo), pero no deja de ser un obstáculo que dificulta la puesta en práctica del procedimiento⁴⁷⁶. Finalmente, no podemos soslayar el hecho de que tanto el Consejo Europeo, formado por los dirigentes políticos de los Estados miembros

⁴⁷³ Navarro Batista, N. *Parlamento europeo y poder normativo en la Unión europea*, 2ª ed., Salamanca, 1997, pp.198 y ss.

⁴⁷⁴ Artículo 354 TFUE: “A efectos del artículo 7 del Tratado de la Unión Europea, el Parlamento europeo se pronunciará por mayoría de dos tercios de los votos emitidos que representen la mayoría de los miembros que lo componen.

⁴⁷⁵ Artículo 14.2 TUE.

⁴⁷⁶ Así, Bélgica propuso en la Conferencia de Niza sustituir la unanimidad por la mayoría cualificada, sin embargo la mencionada dimensión constitucional de las sanciones, junto a la trascendencia política de las mismas sirvieron de argumentos de peso para rechazarla. (CONFER 4739 de 2 de mayo de 2000)

(legitimidad democrática de segundo grado) como el Parlamento Europeo, formado por representantes de los ciudadanos, (legitimidad democrática de primer grado) conforman la doble lógica interestatal y democrática europea con la que se permiten afrontar una decisión de esta trascendencia.⁴⁷⁷ De esta manera, en el caso de violación del principio democrático por parte de algún Estado miembro la legitimidad de aquellos que han de constatar la infracción quedaría plenamente garantizada.

- Es también interesante el papel desempeñado por el Tribunal de Justicia de la Unión europea. Y lo es porque sus posibilidades de acción se encuentran muy limitadas, debido a lo que es un rasgo definitorio de estos procedimientos: su carácter eminentemente político. El Tribunal no podrá en ningún caso entrar a conocer de cuestiones que afecten a la valoración política de las violaciones, o de la hermenéutica de los principios/valores reconocidos en el artículo 2 TUE⁴⁷⁸. Su papel se limitará, por el contrario, a las cuestiones exclusivamente procedimentales.⁴⁷⁹

⁴⁷⁷Como señalara Lenaerts *"the procedure is ponderous and political, and depends ultimately for its legitimacy on the democratic character of the two Community institutions called on to make the determination, namely the Council which, indirectly, represents them as citizens of the Union"* LENAERTS, K. "Respect for Fundamental Rights as a Constitutional Principle of the European Union". *Col. J. Eur. L.* 2000.

⁴⁷⁸En sentido contrario vid. VERHOVEN, A. "How democratic need European Members be? Some thoughts after Amsterdam". *ELR*, 1998, pp.224 y ss.

⁴⁷⁹Como señalara la Comisión: "En cambio, y a pesar de las reiteradas sugerencias de la Comisión en este sentido durante los trabajos preparatorios de los Tratados de Amsterdam y de Niza, el Tratado de la Unión no consideró conveniente encargar al Tribunal de Justicia la tarea de proceder a un control jurisdiccional de la constatación de la existencia de una violación grave y persistente de los valores comunes o del riesgo claro de violación grave de dichos valores. En efecto, en virtud de la letra e) del artículo 46 TUE, el control del Tribunal se limita a "las disposiciones exclusivamente procedimentales contenidas en el artículo 7", lo que permite que se respeten los derechos de la defensa del Estado miembro interesado." Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión, Bruselas, 10 de octubre de 2003, COM (2003) 606 final.

- El Tratado utiliza el concepto jurídico indeterminado “violación grave y persistente” por parte de un Estado miembro de aquellos valores recogidos en el artículo 2 TUE. Como ya vimos en el capítulo anterior, no existe en los tratados una descripción del alcance y contenido de los mismos, de tal manera que su delimitación corresponde a la discrecionalidad del Consejo Europeo.⁴⁸⁰
- Respecto a las sanciones en caso de violación de los valores del artículo 2 TUE el Tratado emplea una fórmula abierta y sin tradición en los textos de organizaciones internacionales: se trata de la suspensión decidida por el Consejo por mayoría cualificada de “determinados derechos derivados de la aplicación de los Tratados al Estado miembro del que se trate”, entre los que se mencionan expresamente los derechos de voto del representante del Gobierno de dicho Estado miembro en el Consejo.” La formula es, pues, más amplia que la tradicionalmente empleada en el ámbito del Derecho de las organizaciones internacionales: suspensión de los derechos “inherentes a su calidad de miembro”⁴⁸¹ Esto hace suponer que junto a derechos de carácter institucional,⁴⁸² pueden suspenderse también derechos de carácter económico. Así, el profesor Laso Pérez entiende que “sería posible suspender los beneficios de los fondos estructurales o del fondo de cohesión”⁴⁸³ teniendo en cuenta, eso sí, las consecuencias para los derechos y obligaciones de las personas físicas o jurídicas. Sin embargo, entiendo que la suspensión de beneficios de estos fondos

⁴⁸⁰En todo caso se pueden encontrar marcos de referencia hermenéutica en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en los textos emanados del Consejo de Europa y en el resto de instrumentos de Derecho Internacional en la materia.

⁴⁸¹Vid. Artículo 5 de la Carta de Naciones Unidas.

⁴⁸²Entre los que se encuentra, obviamente los mencionados derechos de voto en el Consejo, ahora bien, dicha suspensión del derecho de voto no implica la del derecho de representación.

⁴⁸³LASO PÉREZ, J. “Sanciones a los Estados miembros por violación o riesgo de violación grave de los Derechos fundamentales”. En BENEYTO PÉREZ, J.M; MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J; BECERRIL ATIENZA B. (Coords.), *Tratado sobre Derecho y Políticas de la Unión Europea, Vol II, Derechos Fundamentales y ciudadanía*, Capítulo 5. Aranzadi, Thomson Reuters. Madrid, 2009, p. 278.

difícilmente dejaría de lesionar dichos derechos y obligaciones, por lo que se hace difícil entender en qué supuestos podría producirse dicha suspensión sin que se vieran mermados los derechos y obligaciones de las personas físicas o jurídicas; teniendo en cuenta, además, que el objetivo de la suspensión no es tanto el castigo al estado infractor como la recuperación del respeto a los valores conculcados.

La sanción habrá de ser proporcionada, basada en criterios objetivos (pese a que el TUE nada dice al respecto y a la discrecionalidad, que no arbitrariedad, del Consejo en este punto).

III.3.4 Aspectos destacados del procedimiento de prevención por violación de los valores de la Unión Europea. Artículo 7.1. TUE.

En este procedimiento es el Consejo el que podrá constatar la existencia de un “riesgo claro de violación grave” por parte de un Estado miembro de los valores contemplados en el artículo 2 TUE, y ello tras haber oído al Estado miembro de que se trate, pudiendo dirigirle recomendaciones. El consejo actuará a propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento Europeo o de la Comisión. La constatación por parte del Consejo se hará por mayoría de cuatro quintos de sus miembros y con la previa aprobación del Parlamento Europeo. Corresponde también al consejo comprobar periódicamente que siguen siendo válidos los motivos que llevaron a dicha constatación.

Diversas cuestiones jurídicas merecen nuestra consideración:

- En primer lugar, los legitimados para iniciar el procedimiento responden a las tres grandes lógicas que están presentes en la Unión Europea. Por un lado la lógica interestatal, que sigue presente en la base de la Unión a través de la propuesta de un tercio de los Estados miembros; por otra, la lógica del interés de

la Unión, personificado en la Comisión, y finalmente la lógica del principio democrático en la figura del Parlamento. Y es este último punto el que quisiera destacar. En primer lugar, porque se trata de una novedad respecto al procedimiento del artículo 7.2, en el que el papel del Parlamento consiste únicamente, como acabamos de analizar, en la previa aprobación de la constatación del daño (aprobación previa que sigue existiendo también en este procedimiento).⁴⁸⁴ En segundo lugar, porque pone de relieve que el principio democrático está plenamente presente en este procedimiento, donde está en juego, entre otras cosas, el grado de desarrollo democrático de los Estados miembros.⁴⁸⁵

- En el Tratado se utiliza una expresión plagada de conceptos jurídicos indeterminados: “riesgo claro de violación grave”. Como la propia Comisión señala⁴⁸⁶, con la expresión “riesgo claro” se está refiriendo a una situación que todavía pertenece al ámbito de la posibilidad (“riesgo”), pero que no es meramente una realidad hipotética (“claro”). Implicaría, en todo caso una amenaza futura cierta que permitiría a la Unión alertar al Estado en cuestión

⁴⁸⁴Recordemos que esta iniciativa se había planteado, sin éxito, respecto al procedimiento del artículo 7.1 TUE.

⁴⁸⁵ Sobre el papel de la defensa del principio democrático en el artículo 7 del TUE vid. SCHMITT VON SYDOW, H: “Liberté, démocratie, droits fondamentaux et État de droit; analyse de l’article 7 du traité UE”, *RDUE*, 2/2001, pp. 285-325.

⁴⁸⁶ “El riesgo de violación grave pertenece aún al ámbito de la simple posibilidad, aunque haya que calificarlo: debe en efecto quedar “claro”, excluyendo así del campo del mecanismo de prevención los riesgos demasiado hipotéticos. La violación grave supone, al contrario, que el riesgo se ha materializado en la realidad (...) Podría decirse, a modo de ejemplo, que Al introducir el concepto de “riesgo claro”, el artículo 7 TUE otorga los medios necesarios para dirigir señales de alerta adecuadas al Estado miembro en cuestión, y hacerlo antes de que el riesgo se materialice. Al mismo tiempo, impone a las instituciones una obligación de vigilancia constante, ya que “el riesgo claro” se desarrolla en unas circunstancias políticas, económicas y sociales conocidas y al término de un período más o menos largo durante el cual los primeros signos precursores - como son las manifestaciones de racismo o xenofobia - son perceptibles.” Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión, Bruselas, 10 de octubre de 2003, COM (2003) 606 final.

antes de que el riesgo se convierta en realidad, lo que a la vez supondría que las instituciones de la Unión deberían establecer mecanismos de alerta y vigilancia para hacer frente a estos riesgos. En el ámbito del principio democrático habría que entender que el riesgo tendría lugar cuando se propongan políticas legislativas desde el poder de un Estado Miembro, tendentes a desarticular los mecanismos constitucionales que permiten la participación ciudadana en las decisiones de poder y el control de éste por la sociedad civil. No se percibiría tal riesgo si los mecanismos utilizados responden a situaciones excepcionales contempladas constitucionalmente⁴⁸⁷ y la adopción de tales medidas se ha llevado a cabo siguiendo los cauces legales previstos.

Por otra parte, la expresión “violación grave” implica una materialización del riesgo en la realidad, la Comisión lo expone gráficamente en el siguiente ejemplo: “la aprobación de una ley que autorice la supresión de las garantías de procedimiento en caso de guerra constituye un riesgo claro; en cambio, su aplicación efectiva en una situación de guerra constituye una violación grave.”⁴⁸⁸ Respecto a la gravedad de la violación, ésta habrá de ser determinada en función de diferentes criterios, en opinión de la Comisión: el objeto, el resultado o la intensidad de la violación. El objeto, podría referirse a un sector de la sociedad que, en el caso del principio democrático, quedara excluido del acceso a la participación política. La intensidad podrá variar en función del grado de limitación de la participación política (siguiendo el ejemplo que venimos utilizando) e incluso en función de la especial vulnerabilidad de los grupos excluidos. Por lo que se refiera al resultado o consecuencias de la violación esta puede afectar a uno o varios de los valores contemplados en el artículo 2TUE,

⁴⁸⁷Sería el caso, por ejemplo, de los estados de alarma, excepción y sitio, contemplados en el artículo 55 de la Constitución Española.

⁴⁸⁸Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión, Bruselas, 10 de octubre de 2003, COM (2003) 606 final.

basta con que haya una vulneración en uno, por ejemplo, en el principio democrático, para que sea de aplicación el artículo 7, pero si concurren a un tiempo la vulneración de varios valores, podría aumentar la gravedad de la violación.⁴⁸⁹

- La propuesta tanto de un tercio de los Estados, como del Parlamento, como de la Comisión ha de ser motivada. Esta motivación ha de contener, pues, tanto los supuestos de hecho como los fundamentos de derecho que llevan a solicitar la iniciación del procedimiento. Se trata de justificar suficientemente (sin pretensiones de exhaustividad) la “existencia de un riesgo claro de violación grave”. La inexistencia de esta motivación, o el hecho de que la motivación no sea lo suficientemente clara o razonable, podría dar lugar a la intervención del Tribunal de Justicia, por considerarse que estaríamos ante un requisito procedimental controlable por éste, que en ningún caso puede entrar en el ámbito de la valoración sustantiva del mismo. La exigencia de motivación permite, por lo tanto, rechazar aquellas propuestas manifiestamente mal fundadas o abusivas, y además permite ejercer a los Estados el derecho de defensa pudiendo hacer las alegaciones pertinentes sobre una base firme.

⁴⁸⁹“Con el fin de determinar la gravedad de la violación, habrá que tener en cuenta varios criterios como: el objeto, el resultado o la intensidad de la violación.

En cuanto al objeto de la violación se refiere, se podrán considerar como tales, por ejemplo, los estratos sociales afectados por las medidas nacionales incriminadas. Pueden ser circunstancias agravantes para el análisis el hecho, por ejemplo, de que dichos estratos sociales sean vulnerables, como lo son las minorías nacionales, étnicas o religiosas o, también, los grupos de inmigrantes.

En cuanto a las consecuencias de la violación, podrán referirse a uno o varios de los principios que se mencionan en el artículo 6. Aunque baste con que se vulnere o corra peligro de serlo uno de los valores comunes para aplicar el artículo 7, una vulneración concomitante de varios valores podría indicar la gravedad de la violación.”

⁴⁸⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión, Bruselas, 10 de octubre de 2003, COM (2003) 606 final.

- En la vigente redacción del artículo 7.1 TUE ha desaparecido la referencia al informe solicitado a personas independientes. El antiguo artículo 7.1, en su redacción tras la reforma de Niza, rezaba de la siguiente forma:

“(…) Antes de proceder a esa constatación el Consejo oirá al Estado miembro de que se trate y, con arreglo al mismo procedimiento, podrá solicitar a personalidades independientes que presenten en un plazo razonable un informe sobre la situación en dicho Estado miembro.” Esta mención, que no dejaba de ser muy controvertida, no se recoge tras la reforma del Tratado de Lisboa (tampoco lo hacía el Tratado constitucional) y ello en aras de la simplificación normativa que, en todo caso, no excluye la posibilidad de que el Consejo pueda pedir este informe si lo estimara conveniente.

- Finalmente, es el Consejo (no el Consejo Europeo, como en el caso del artículo 7.2 TUE) quien podrá constatar la existencia del riesgo y dirigir las recomendaciones pertinentes al Estado miembro. Por otra parte el Consejo procederá periódicamente a analizar si siguen vigentes los motivos que le llevaron a realizar la constatación.

En primer lugar, el Consejo, de cuya formación nada se dice, aunque cabe pensar que sea la de Asuntos Generales, ha de constatar la existencia de riesgo por una mayoría de cuatro quintos de sus miembros. Se trata por lo tanto de una mayoría especial, que no requiere de ponderación de voto y que, por tanto, no tiene en cuenta ningún criterio de población. Da igual valor al voto de cada Estado (excluyendo obviamente al Estado del que presuntamente emana el riesgo de violación) y exige una mayoría suficientemente elevada. Esta sistema de voto en el seno del Consejo está en consonancia con el objeto del procedimiento, que no es otro que la defensa de los principios y valores de la Unión Europea, dando igual relevancia a cada uno de los Estados en su defensa pero, eso sí, exigiendo una mayoría elevada que requiera de un acuerdo amplio

para la toma de una decisión de estas características. Corresponde al Consejo, en primer lugar, constatar la existencia del riesgo, y en segundo lugar, realizar las recomendaciones oportunas al Estado miembro en cuestión. Estas recomendaciones no suponen la suspensión del derecho de voto del Estado, sino que inician un periodo de vigilancia y supervisión por parte de la Unión con el objetivo de impedir que la situación de potencial de riesgo devenga en actual.

III.3.5 Consideraciones finales: Los procedimientos del artículo 7 TUE y el principio democrático.

Como hemos expuesto a lo largo de estas páginas, el respeto del principio democrático por parte de los Estados miembros es condición necesaria tanto para el ingreso en la Unión Europea como para el mantenimiento en el ejercicio de la membresía de la misma. Por ello, la regulación del artículo 7 TUE va más allá del ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y entra a conocer del grado de desarrollo y legitimidad democrática de cada Estado miembro.⁴⁹⁰ En efecto, las posibilidades de intervención de la Unión Europea en este punto superan los límites de su ámbito competencial para poder conocer de las violaciones graves que se puedan producir en la esfera de competencias de los Estados miembros. De lo que se trata, es, en definitiva, de analizar

⁴⁹⁰ “La aplicación del artículo 7 no se limita al ámbito de aplicación del Derecho de la Unión. Ésta, por consiguiente, podría intervenir no sólo en caso de violación de los valores comunes en este ámbito limitado sino también en caso de violación en alguno de los ámbitos reservados a la acción autónoma de un Estado miembro.

El carácter horizontal y general del posible ámbito de aplicación del artículo 7 TUE se entiende fácilmente por cuanto se refiere a un artículo cuyo objetivo es garantizar que se respetan las condiciones de pertenencia a la Unión. En efecto, sería paradójico limitar las posibilidades de intervención de la Unión exclusivamente al ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y permitir a ésta ignorar las violaciones graves que pudieran producirse en los ámbitos de competencia nacional. En efecto, que un Estado miembro vulnere los valores fundamentales con un grado de gravedad tal que alcance la requerida para la aplicación del artículo 7 pudiera minar las bases mismas de la Unión y de la confianza entre sus miembros, fuere cual fuese el ámbito en el que se produjeran las violaciones.”

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión, Bruselas, 10 de octubre de 2003, COM (2003) 606 final.

las condiciones de permanencia de un Estado miembro en la Unión Europea, teniendo en cuenta que una vulneración grave del principio democrático por parte de un Estado miembro puede socavar los fundamentos de la Unión.⁴⁹¹

Obviamente, un procedimiento de esta naturaleza conlleva una serie de garantías, de principios rectores que permitan una utilización adecuada del mismo, especialmente sensible en el caso del principio democrático, ya que aludimos a una de las cuestiones que afectan de lleno a la soberanía de los Estados miembros. Por ello, el Parlamento Europeo (en su resolución de 20 de abril de 2004, sobre la Comunicación de la Comisión sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea)⁴⁹² señaló una serie de principios que deben regir la utilización de este procedimiento.

1. En primer lugar, el principio de confianza. En palabras del Parlamento, “la Unión espera de sus Estados miembros la defensa activa de los valores comunes de la Unión y declara por ello su confianza de principio en el ordenamiento constitucional democrático y conforme con el Estado de derecho de todos los Estados miembros y la capacidad y determinación de sus órganos para conjurar los riesgos que afectan a libertades fundamentales y los principios comunes.”

En definitiva, y en lo que al principio democrático se refiere, La Unión parte de la presunción de que los Estados miembros respetan dicho principio y poseen la capacidad para hacer frente a los riesgos que puedan amenazarlo.

2. En segundo lugar, el principio de pluralidad. “La Unión respeta la pluralidad de ideologías, objetivos y valores políticos y su competición democrática sobre la base de los derechos fundamentales y valores comunes; el Parlamento, el

⁴⁹¹De ahí la necesidad de recalcar, una vez más, la importancia de la fórmula escogida por el artículo 2 TUE. “La Unión se fundamenta en los valores de...”.

⁴⁹² Resolución del PE de 20 de abril de 2004, sobre la Comunicación de la Comisión sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea: respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión, DO C 104, 30 de abril de 2004.

Consejo y la Comisión velarán, por tanto, porque los procedimientos del artículo 7 del TUE no se utilicen como instrumento de rivalidad política”.

El principio de pluralidad puede entenderse en una doble dimensión social, con el respeto de las distintas ideologías y valores que conviven en el seno de las sociedades europeas e institucional, que parte del respeto de las distintas concepciones del principio democrático existentes en los Estados de la Unión Europea, dicha diversidad debe ser respetada y fomentada.⁴⁹³

3. En tercer lugar, el principio de igualdad. “La Unión reconoce, a la hora de aplicar el artículo 7 del TUE, el principio de la estricta igualdad de trato de todos los Estados miembros sin distinción de tamaño, orientación política, contribución financiera al presupuesto de la Unión, antigüedad como Estado miembro u otras diferencias”. Esta concepción del principio de igualdad tiene importantes repercusiones prácticas en el seno del mismo procedimiento del artículo 7 TUE. Así, y como hemos estudiado, en el artículo 7.1 TUE la constatación del riesgo claro de violación grave se realiza por el Consejo sin

⁴⁹³Dentro de la pluralidad de sistemas políticos reinantes en los Estados miembros de la Unión Europea encontramos un rasgo común, en todos ellos se da el régimen parlamentario con diversas variantes. Dominando indiscutiblemente el parlamentarismo mayoritario. Éste es, en palabras de Duverger, *aquella forma de régimen parlamentario adaptada a la tecnodemocracia*. Las elecciones legislativas no van a determinar solamente la composición del parlamento, sino que sirven para nombrar al jefe de gobierno que, en la práctica, coincide con el dirigente del partido o coalición que obtiene el poder en las urnas (con independencia de que el juego de los pactos políticos postelectorales pueda llegar a resultados diferentes). El jefe del Estado no coincide con el jefe de gobierno, es políticamente irresponsable y posee una autoridad de carácter moral y simbólica. Puede recaer en un monarca hereditario (como en el caso español) o ser un cargo electivo (como en el caso alemán, en el que el presidente de la república es elegido por la Asamblea Federal). Es el régimen vigente en la mayoría de los sistemas parlamentarios (Gran Bretaña, Alemania, Suecia, España). Además, el régimen semipresidencial, característico de la V República Francesa, en el que el sistema parlamentario mayoritario se superpone al régimen presidencial, dotando de mayor complejidad a un sistema que, en ocasiones, ha de permitir la existencia de una “*cohabitation*” entre un presidente y un ejecutivo de distinto signo político. Vid. DUVERGER, M. *Histoire générale des systèmes politiques*. París: Presses Universitaires de France, 1998.

ponderación de voto, sino por mayoría de cuatro quintos de sus miembros; en el procedimiento del artículo 7.2 TUE se exige la unanimidad del Consejo Europeo para la constatación de una violación grave y persistente.

4. Finalmente, el principio de publicidad. “Todas las decisiones según el artículo 7 del TUE deberán tener la mayor credibilidad posible ante la ciudadanía europea; por tanto, los procedimientos serán, sin perjuicio de las consultas diplomáticas y otras conversaciones políticas, transparentes, comprensibles y públicos.”⁴⁹⁴

Nos encontramos, en definitiva, ante una garantía adicional del respeto del principio democrático a la que ya proporcionan las constituciones de los Estados miembros, y, obviamente, a la existente en el ámbito del Derecho Internacional.⁴⁹⁵ Y todo ello, sin que se altere sustancialmente el carácter de la Unión Europea como Organización Internacional de integración; estas garantías que refuerzan los valores comunes no deben hacernos olvidar que nos encontramos ante una Organización que mantiene una base interestatal, base que en todo caso se imbrica en una estructura supranacional.⁴⁹⁶

⁴⁹⁴En este sentido se entiende la exigencia de motivación de la propuesta de incoación del procedimiento introducida por el Tratado de Niza en el artículo 7.1 TUE.

⁴⁹⁵Esta garantía, es, obviamente muy relativa: el Derecho internacional es neutro ante el sistema político interno de cada Estado, de tal forma que cada Estado tiene “el derecho a elegir y a llevar adelante libremente su sistema político, social, económico y cultural”. Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, incorporada en al Resolución 2625 (XXV) de la A.G. Como señalara igualmente en Tribunal Internacional de Justicia, “las orientaciones políticas internas de un Estado pertenecen a la competencia exclusiva del mismo, siempre que, bien entendido, no violen una obligación de Derecho Internacional”. Sentencia de 27 de junio de 1986 sobre el asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, pár. 258; C.I.J: *Rec.1986*).

⁴⁹⁶El profesor Luis María Díez-Picazo explica esta doble dimensión de la Unión Europea de la siguiente forma: “La Unión Europea es algo más que una criatura del Derecho Internacional. Es claro que está a caballo entre el Derecho Internacional y el Derecho Constitucional. Ello no debe plantear especiales dificultades conceptuales desde un punto de vista sustantivo. El poder político ya no reside únicamente en el Estado. La Unión Europea, como estructura supranacional al servicio de la integración entre los Estados miembros ha asumido buena parte

Podríamos caracterizarla, con Von Bogdandy, como una garantía colectiva referida a los Estados miembros de la Unión Europea, sin que llegue a implicar la fusión completa en un Estado federal. Sin embargo, deviene en una organización de orden colectivo que estabiliza la Constitución de sus Estados miembros.⁴⁹⁷

En todo caso, se trata de una garantía que ha de aplicarse en supuestos excepcionales en los que, en palabras de la profesora Mangas Martín, se constata “toda una actitud de los órganos de un Estado miembro envueltos en una involución democrática.”⁴⁹⁸ Ciertamente, las condiciones procedimentales exigidas por los Tratados dificultan una eventual utilización de estos procedimientos y subrayan el carácter extraordinario de los mismos. Hasta tal punto es así, que hasta la fecha no se ha incoado ninguno de los mecanismos contemplados en el artículo 7 TUE.

En todo caso, la aplicación de los procedimientos del artículo 7 TUE entrañaría, obviamente, una serie de tensiones político- diplomáticas que no pueden ser soslayadas. En puridad, y como vengo señalando, no deja de ser un procedimiento en el que se cuestionan situaciones que afectan a la soberanía de los Estados miembros y que pueden incidir, por lo tanto, en la esfera de sus competencias exclusivas. Así, una eventual constatación por parte del Consejo Europeo de una violación del principio democrático implicaría poner en cuestión las bases de legitimidad del Estado afectado. Por todo ello,

del poder político que antes asumían éstos. En una perspectiva aún más amplia, la propia globalización ha supuesto una erosión del poder estatal, a favor de centros internacionales de decisión. Estas mutaciones plantean múltiples problemas, entre los cuales la democracia- que en su versión moderna ha sido diseñada para operar en la esfera estatal- no ocupa el último lugar.” DÍEZ-PICAZO, L. “La naturaleza de la Unión Europea”. En BENEYTO PÉREZ, J.M; MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J; BECERRIL ATIENZA B. (Coords.), *Tratado sobre Derecho y Políticas de la Unión Europea, Vol I, Desarrollo histórico y caracteres básicos de la Unión Europea. Naturaleza, valores, principios y competencias*. Capítulo 6. Aranzadi, Thomson Reuters. Madrid, 2009, p. 380.

⁴⁹⁷VON BOGDANDY, A. “The European Union as a supranational federation: a conceptual attempt in the light of the Amsterdam Treaty” 6 *Colum. J. Eur. L.*, pp. 27-54.

⁴⁹⁸MANGAS MARTÍN, A. “El Tratado de Amsterdam: aspectos generales del pilar comunitario”, *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*, 1988, D. 29, pp. 47 y ss.

las instituciones de la Unión han desarrollado una serie de criterios que impliquen un auténtico compromiso con los principios fundamentales de la Unión Europea y que impidan una politización de los procedimientos.

Así, la Comisión⁴⁹⁹ ha señalado las siguientes pautas de actuación respecto del artículo 7 TUE:

- Organización del control periódico del respeto de los valores comunes y desarrollo de una peritación independiente.
- Concertación entre las instituciones y con los Estados miembros.
- Cooperación con el Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa.
- Un diálogo regular con la sociedad civil.
- Información y educación del público.

Merece ser subrayada la referencia a la concertación entre las instituciones y con los Estados miembros como mecanismo privilegiado para evitar conflictos políticos, que serían especialmente sensibles en el caso de que el principio democrático estuviese en juego. Como señala la Comisión “la puesta en funcionamiento del mecanismo del artículo 7 TUE tendría implicaciones no solamente para el Estado miembro inculminado, sino también para el conjunto de la Unión Europea. Habida cuenta de la gravedad de la situación resultante, es probable que fuera necesaria una concertación, especialmente con el Parlamento Europeo y con el Estado inculminado”.⁵⁰⁰

⁴⁹⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión, Bruselas, 10 de octubre de 2003, COM (2003) 606 final.

⁵⁰⁰ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión, Bruselas, 10 de octubre de 2003, COM (2003) 606 final.

Sin embargo, Comisión y Parlamento no parecen de acuerdo en cuanto a los mecanismos de control periódico respecto a las posibles violaciones de los principios fundamentales de la Unión. En efecto, el Parlamento ha puesto el acento más en el aspecto sancionador de carácter extraordinario que en las políticas de supervisión, manifestando que “una intervención de la Unión en virtud del artículo 7 del TUE se limita a riesgos claros y violaciones persistentes y no justifica ningún derecho ni ninguna política de supervisión permanente de los Estados miembros por parte de la Unión.”⁵⁰¹. Entiendo en todo caso que se hace necesario un justo equilibrio entre las políticas de prevención óptimas para la salvaguarda de los principios y valores fundamentales de la Unión Europea y el respeto a las esferas competenciales y de soberanía propias de los Estados en el seno de la Unión Europea. En todo caso, no se trata de un equilibrio fácil, y se han escuchado voces que realizan una enmienda a la totalidad de la regulación del artículo 7, al entender que menoscaba la autonomía de los Estados para poner en práctica el principio democrático y el resto de valores contemplados en el artículo 2 TUE.⁵⁰² Estas posiciones serían contrarias, desde mi punto de vista, a toda la regulación que tanto del principio democrático como del resto

⁵⁰¹Resolución del PE de 20 de abril de 2004, sobre la Comunicación de la Comisión sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea: respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión, DO C 104, 30 de abril de 2004.

⁵⁰² Vid. la opinión minoritaria expresada, de conformidad con el apartado 3 del artículo 161 del Reglamento, por Georges Berthu, en la Resolución del PE de 20 de abril de 2004, sobre la Comunicación de la Comisión sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. “Los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho son comunes a los Estados miembros, que los defienden ante todo con sus democracias nacionales y sus sistemas judiciales nacionales. La Unión Europea, que por vía de consecuencia también los respeta, desempeña una función útil, pero simplemente complementaria en la defensa de estos principios. Por lo tanto, no hay que invertir el orden de las fuentes de control ni equivocarse en cuanto a la sede principal de la democracia, que es nacional. (...) La instauración a nivel europeo de un sistema centralizado de prevención y sanciones en aplicación del artículo 7 del TUE podría abocar a una vigilancia multilateral permanente. (...) Se perfilaría así una Europa disciplinaria en todos los ámbitos, muy alejada de las ideas liberales y respetuosas del pluralismo de las decisiones nacionales que deberían ser las nuestras.” Resolución del PE de 20 de abril de 2004, sobre la Comunicación de la Comisión sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea: respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión, DO C 104, 30 de abril de 2004.

de los principios y valores de la Unión Europea, se ha venido realizando desde su consagración en el Derecho originario por el Tratado de Amsterdam. No podemos olvidar que el respeto del principio democrático es condición indispensable para la adhesión a la Unión Europea y para la permanencia pacífica en la misma, y corresponde a la Unión Europea velar por ello. No dejaría de resultar paradójico que, siendo las exigencias respecto al principio democrático bastante elevadas respecto a los Estados candidatos a la adhesión, se careciera de un mecanismo eficaz que permitiera asegurar el respeto de dicho principio una vez que el Estado forma parte de la Unión Europea.⁵⁰³

En definitiva, el principio democrático como fundamento de la Unión, que ha de ser respetado por sus Estados miembros, tiene en los procedimientos del artículo 7 TUE una garantía adicional. Dicha garantía no ha de entenderse como la aplicación de un estándar homogéneo, que merme el principio de respeto de la identidad nacional⁵⁰⁴, sino que ha de contribuir a la formación de un núcleo visible, en el que se puedan identificar los elementos esenciales de una democracia representativa y participativa en el seno de cada uno de los Estados.

⁵⁰³ Por todo ello, se sigue abogando incluso por sistemas de control y vigilancia más estrechos que permitan un seguimiento de los Estados miembros similar al que existe respecto a los Estados candidatos a la adhesión. ALBI, A. “Ironies in human rights protection in the EU: pre-accession conditionality and post-accession conundrums”, *ELJ*, vol. 15, n.º. 1, pp. 46-69.

⁵⁰⁴ Artículo 4.2. “La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos., también en lo referente a la autonomía local y regional”.

CAPÍTULO IV: EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA. (I)

IV.1. INTRODUCCIÓN: LA DOBLE LEGITIMIDAD DE LA UNIÓN.

En el anterior capítulo procedíamos a estudiar cómo el principio democrático, reconocido en el artículo 2 TUE, se proyectaba sobre los Estados miembros de la Unión Europea de manera que tanto su respeto como su promoción devenían en condición necesaria para el acceso a la adhesión a la Unión (artículo 49) y para el pleno y pacífico ejercicio de la condición de miembro (artículo 7 TUE). En este capítulo y en los siguientes se analizarán las consecuencias que el principio democrático genera en el funcionamiento de la Unión Europea, desplegando sus efectos, por tanto, sobre la misma estructura jurídico-constitucional de la Unión.

Estos efectos, además, se visualizan con rango de Derecho originario, gracias a la consagración expresa, tras la reforma del Tratado de Lisboa, de las *Disposiciones sobre los principios democráticos* en el Título II TUE, (artículos 9, 10, 11 y 12), en el que se recogen los principios de igualdad de los ciudadanos de la Unión, el principio de democracia representativa, el principio de democracia participativa, y el reconocimiento del papel de los parlamentos nacionales. En todo caso, el principio democrático impregna transversalmente tanto el TUE como el TFUE, haciendo que la lógica de la democracia, junto con la lógica interestatal propia de una organización internacional y la supranacional ligada al proyecto de integración se imbriquen en un entramado institucional complejo.⁵⁰⁵

En efecto, todo el diseño institucional de la Unión responde a una doble legitimidad, la legitimidad de los Estados (legitimidad propia de una Organización Internacional) representados singularmente en el Consejo y en el Consejo Europeo y la legitimidad democrática propia de los ciudadanos representados por el Parlamento (elegido por

⁵⁰⁵ Sobre esta idea volveremos a lo largo de este capítulo.

sufragio universal directo desde 1979). El proceso de integración se ha ido desarrollando en base a estas dos legitimidades y así lo ha reconocido el Tribunal de Justicia que ya en 1963 en la sentencia *Van Gend en Loos*⁵⁰⁶ recuerda que el Tratado “además de a los gobiernos, se refiere a los pueblos, y lo hace, de forma más concreta, mediante la creación de órganos en los que se institucionalizan poderes soberanos cuyo ejercicio afecta tanto a los Estados miembros como a sus ciudadanos”. Menciona además expresamente las instituciones y órganos a través de los cuales los nacionales de los Estados miembros han de colaborar con el funcionamiento de la Comunidad: el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social.

Esta doble legitimidad que se hallaba implícita en el proceso de integración y que había sido reconocida por el Tribunal de Justicia se quiso consagrar en los Tratados constitutivos mediante una declaración expresa. Y así, el artículo I-1 del “non nato” Tratado por el que se establece una Constitución para Europa rezaba de la siguiente forma:

“La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar los objetivos comunes.”

Desgraciadamente el fracaso del Tratado Constitucional (y el temor a cualquier atisbo de lenguaje con resonancias constitucionales) ha reducido la solemne proclamación del principio de doble legitimidad a una fórmula aséptica y despojada de connotaciones europeístas:

“La Unión se fundamenta en el presente Tratado y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”. (Artículo 1 TUE.)⁵⁰⁷

⁵⁰⁶TJCE sentencia de 5 de febrero de 1963, *Van Gend&Loos* (26-62. Rec., 1963 p.339.)

⁵⁰⁷Esta modificación, no deja de ser otro síntoma de que nos hallamos inmersos en una deriva intergubernamental, con un protagonismo de los Estados frente al proyecto integrador (protagonismo que, no nos llamemos a engaño, ya estaba presente en buena medida en el

En todo caso, la falta de reconocimiento expreso por el derecho originario de esta doble legitimidad no es óbice para la constatación de su existencia, como venimos exponiendo. De hecho, la inclusión del mencionado Título II del TUE *Disposiciones sobre los principios democráticos* contribuye a ponerla de manifiesto, especialmente a través del reconocimiento del principio de democracia representativa del artículo 10 TUE en el que se declara que “los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo”. Por otra parte, los ciudadanos de los Estados miembros, a través de sus representantes en los parlamentos nacionales, (y ocasionalmente a través de referendos) han venido participando en los procedimientos de ratificación de los Tratados constitutivos y sus sucesivas reformas.

La Unión Europea ha tenido y tiene, por tanto, en la democracia una de sus fuentes de legitimidad y ha hecho del principio democrático un principio fundamental que impregna su funcionamiento y su estructura institucional. Sin embargo, la calidad democrática del funcionamiento de la Unión ha venido siendo puesta en cuestión desde diversos ámbitos generándose un amplio debate en torno al denominado “déficit democrático de la Unión Europea. A ello dedicaremos las reflexiones del próximo epígrafe.

Tratado Constitucional). Como señala en este sentido el profesor PETSCHEN, nos hallamos ante “una UE sin alma, sin poesía, con muchos euroescépticos y sabiendo que está formada por una serie de países unidos más por la técnica fría que por la esperanza ilusionada.” PETSCHEN, S. “El Mandato para el Tratado de reforma: la consolidación definitiva de la Europa del establishment político de los Estados” Real Instituto Elcano, ARI 95/2007. Madrid: 2007. p.5. (www.realinstitutoelcano.org)

IV.2. EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO DE LA UNIÓN, EL DILEMA DE LA DEMOCRACIA SUPRANACIONAL.

IV.2.1. Introducción.

En la Unión Europea se dan dos circunstancias que la constituyen en una singularidad sin precedentes en la praxis jurídico-política. Por una parte, la Unión detenta un poder político efectivo y lo hace con una serie de rasgos específicos dotados de una especial intensidad.⁵⁰⁸ Por otra, la Unión no es un Estado, sujeto que tradicionalmente viene ejerciendo las competencias soberanas, sino una Organización Internacional de integración. Ante esta tesitura cobra especial significación la afirmación del profesor Luis María Díez-Picazo: “resulta ineludible plantearse cómo se compaginan la integración –económica y, en parte, política- con la democracia”.⁵⁰⁹

La cuestión de la legitimación de la Unión Europea, y en general de cualquier organización de carácter supraestatal, se remite en última instancia a una cuestión crucial sobre el devenir de la democracia de nuestro tiempo: ¿Se basta el Estado-nación para hacer valer el principio democrático en una sociedad global? Esta cuestión será respondida con detenimiento al final de este epígrafe pero su formulación nos pone en el camino para entender por qué en un momento dado se empieza a esgrimir el principio democrático en un nivel distinto al estatal: en el seno de la Unión Europea.

⁵⁰⁸Rasgos que la distinguen de una Organización Internacional de cooperación tradicional: Ejerce competencias soberanas cedidas por los Estados, posee un ordenamiento jurídico propio (articulado con los ordenamientos de los Estados miembros a través de los principios de primacía y efecto directo), el individuo tiene un estatus destacado en sus relaciones con la Unión, posee un alto grado de desarrollo institucional, siendo amplio el número de materias sobre las que se toman las decisiones por mayoría y no por unanimidad.

⁵⁰⁹DÍEZ-PICAZO, L. “La naturaleza de la Unión Europea”. En BENEYTO PÉREZ, J.M; MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J; BECERRIL ATIENZA B. (Coords.), *Tratado sobre Derecho y Políticas de la Unión Europea, Vol. I, Desarrollo histórico y caracteres básicos de la Unión Europea. Naturaleza, valores, principios y competencias*. Capítulo 6. Madrid: Aranzadi, Thomson Reuters. , 2009, p. 394.

En efecto, como señalábamos en el primer capítulo, en el primer estadio de evolución de las Comunidades Europeas, el problema de su legitimación democrática no se planteaba. Su dinámica era básicamente funcional y sus competencias no afectaban esencialmente al núcleo de la soberanía del Estado. Sin embargo es paradójico que precisamente cuando el Parlamento europeo empieza a adquirir mayor poder (tras el Acta Única Europea y sobre todo tras el Tratado de Maastricht) comienza a ganar fuerza el debate en torno al déficit democrático en el seno de la Unión Europea, tanto en esferas académicas como mediáticas y políticas. Y ello debido precisamente a que es entonces cuando se produce un mayor trasvase de soberanía hacia la Unión Europea.

Como se señalaba en el primer capítulo, la Unión Europea no se define ya entonces exclusivamente como una organización económica, con unas áreas limitadas de actuación como el mercado interior, la Unión aduanera, la política agrícola, etc. Sino que la Unión también se hace claramente visible como un poder político de dimensiones considerables, que gestiona desde el pilar comunitario importantes políticas adoptando decisiones por mayoría y que empieza a extender sus competencias a cuestiones que afectan al núcleo duro de la soberanía: Unión Monetaria y (si bien desde el ámbito de la cooperación y el principio de unanimidad) Política Exterior y de Seguridad Común y Cooperación en los ámbitos Justicia y Asuntos de Interior.

Cierto es que la expresión déficit democrático es utilizada por primera vez a principios de los años setenta por el académico del partido laborista británico David Marquand⁵¹⁰, refiriéndose a la débil legitimidad democrática de las Comunidades Europeas, cuyo Parlamento no era elegido directamente por los ciudadanos. En todo caso, cuando posteriormente, en 1979, tuvieron lugar las primeras elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, la expresión déficit democrático quedó acuñada, si bien es cierto que con perfiles vagos, para referirse a toda insuficiencia en el sistema

⁵¹⁰MARQUAND, D. *Parlament for Europe*, Londres: Jonathan Cape, 1979.

democrático de la Unión Europea. Del contenido y repercusiones que adquiere a partir de entonces el debate en torno a la noción de déficit democrático en la Unión Europea nos ocuparemos en el siguiente epígrafe.

IV.2.2. Desarrollo del concepto de déficit democrático de la Unión Europea en el ámbito jurídico, institucional y doctrinal. Evaluación crítica del mismo.

Como acabamos de señalar, desde el momento que se acuña la expresión *déficit democrático* referida a las entonces Comunidades Europeas (y superando el sentido que originariamente se le atribuye a la misma) el debate en torno a su existencia merece una destacada atención por parte de la literatura científica⁵¹¹, llegando a ser considerado un lugar común que no requiere de mayor justificación: se da por sentado que la Unión

⁵¹¹Vid. Entre otros: BETTEN L. *The Democratic Deficit of Participatory Democracy in Community Social Policy*, European Law Review, nº 23, pp. 20-32 1998; BIEBER R. *Democratization of the European Community through the European Parliament*, Aussenwirtschaft, 1991; CANNIZZARO V. *Integrazione Europea e Democrazia degli Stati Membri*, in AMOROSINO/MORBIDELLI/MORISI, *Istituzioni, Mercato e Democrazia*, Liber Amicorum Predieri, 2002; CASSESE S. *Non c'è deficit di democrazia*, www.europeos.it; COULTRAP J., *From Parliamentarism to Pluralism. Models of Democracy and the European Union's 'Democratic Deficit'*, J. Theor. Pol., 1999; DANN P., *Looking through the federal lens: The Semi-parliamentary Democracy of the EU*, Jean Monnet Working Paper 5/02; LENAERTS K. y DE SMIJTER E., *The Question of Democratic Representation: on Democratic Representation Through the European Parliament, the Council, the Committee of the Regions, the Economic and Social Committee and the National Parliaments*, in WINTER et al (eds.), *Reforming the Treaty on the EU – The Legal Debate*. La Haya: Kluwer Law International, 1996; MAC CORMICK, N. *European Democracy – New Directions in 2002*, Riv. Dir. Pubbl. Comp. Eur., 2002; MANCINI F. *Democracy and Constitutionalism in European Union*. Oxford: Hart Publishing, 2000, pp. 31; VERHOEVEN A. *The European Union in Search of a Democratic and Constitutional Theory*. Londres: Kluwer, 2002; WEILER J. H. H. "Parliamentary Democracy in Europe 1992: Tentative Questions and Answer", in GREENBERG/KATZ/OLIVIERO/WHEATLEY, *Constitutionalism and Democracy. Transition in the Contemporary World*. Nueva York: Oxford University Press, 1993; WEILER J. H. H., HALTERN, U. R. y MAYER F. C. "European Democracy and its Critique". En HAYWARD J. *The Crisis of Representation in Europe*. London, F. Cass Ed., 1995; WEILER J. H. H. Y TRACHTMAN J. P. *European Constitutionalism and its Discontents*, Nw. J. Int'l Law & Bus., 1997; WEILER J. H. H. *The Constitution of Europe, "Do the New Clothes Have an Emperor?" and Other Essays on European Integration*, Cambridge University Press, 1999; WINCOTT, D. "Does the European Union Pervert Democracy? Questions of Democracy in New Constitutionalist Thought on the Future of Europe", *E. L. J.* 1998.

Europea posee un déficit democrático. Este debate se extiende al ámbito de los actores políticos europeos⁵¹² y ha llegado, y con especial virulencia, a la esfera jurídica, a través de dos pronunciamientos del Tribunal Constitucional Federal Alemán. Quisiera detenerme especialmente en este punto ya que las reflexiones de este Tribunal en 1993, en su sentencia de Maastricht de 12 de octubre de 1993⁵¹³ marcaron en buena medida el devenir del debate en torno al déficit democrático, y su más reciente sentencia de 30 de junio de 2009 sobre el Tratado de Lisboa⁵¹⁴ no ha hecho sino ahondar en los argumentos expuestos en su primer pronunciamiento.

⁵¹²Y la invocación del déficit se hace desde posiciones muy diversas: “In political perspective, one can find the term used by every group which participates in the European debate: the Eurosceptics as the Conservative Party in the UK and parts of the Gaullists in France, who find it useful in order to criticize the institutional framework of the EU; others as the “convinced Europeans” refer to the expression while trying to find ways of making the rather complex and obscure institutional system of the EU more transparent efficient and democratic; finally, the Members of European Parliament employ it in order to justify further enhancement of the role of the European Parliament in the decision making process”. MILEV, M. “A Democratic Deficit in the European Union?” *M. A. Dissertation in Advanced European and International Studies*. Institut Européen des Hautes Études Internationales. 2004, pp. 6-7.

⁵¹³Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán sobre Maastricht. BVerfGE 89, 115. Está traducida al español en la Revista de Instituciones Europeas 3/1993, pp.1001-1006. Vid. al respecto: Torsten Stein: “La sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Maastricht”, *Revista de Instituciones Europeas*, 1994, p. 745-770; Julio Baquero Cruz: *The Legacy of the Maastricht-Urteil and the Pluralist Movement*, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUI Working Papers RSCAS 2007/13.

⁵¹⁴Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán 30 de junio de 2009. BVerfG, 2 BvE 2/08. La relevancia de la sentencia y de los argumentos esgrimidos en ella ha generado el interés de numerosos analistas. Destacamos entre los principales estudios los siguientes: ALLUÉ BUIZA, A. “La ratificación del Tratado de Lisboa y la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 30 de junio de 2009”. *Revista de Estudios Europeos*. 2010, nº. 54, p. 9-34; BOBES SÁNCHEZ, M. J. “La integración europea según el Tribunal Constitucional Federal Alemán. Comentario a la Sentencia del BVerfG sobre el Tratado de Lisboa”. *Revista Española de Derecho Europeo*. 2010, nº. 33, p. 157-186; BOGDANDY, A. von. “Prinzipien der Rechtsfortbildung im europäischen Rechtsraum - Überlegungen zum Lissabon-urteil des BVerfG”. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2010, nº. 1-2, p. 1-5; BRÖHMER, J. “Containment eines Leviathans – Anmerkungen zur Entscheidung des Bundesverfassungsgericht zum Vertrag von Lissabon”. *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*. 2009, p. 543-557; CALLIES, C. Das Ringen des Zweiten Senats mit der Europäischen Union: Über das Ziel hinausgeschossen...”. *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*. 2009, p. 559-582; CANNIZZARO, E. y BARTOLONI, M. E. “Continuità, discontinuità e catastrofismo. Sulle reazioni della dottrina al Lissabon-Urteil”. *Il Diritto dell’Unione Europea*. 2010, núm. 1, p. 1-18; CLASSEN, C. D.

En efecto, en Maastricht Urteil, el Tribunal Constitucional Federal Alemán parte de la existencia de un déficit democrático inherente a las estructuras de la Unión, (que va más allá del marco institucional para adentrarse en concepciones prejurídicas, como la inexistencia de un pueblo europeo entendido como *Volk*⁵¹⁵). Según el Tribunal, a medida que aumentan las competencias de la Unión Europea, a la influencia democrática ejercida por los parlamentos nacionales habría que ir añadiendo un incremento del papel del Parlamento Europeo en tanto que representante de los pueblos de la Unión. No obstante, entiende en todo caso que la legitimidad democrática alcanzada por la Unión Europea no es comparable a la de los Estados, aunque esta situación pudiera ir evolucionando. Son en última instancia los pueblos de los Estados miembros los que legitiman democráticamente a la Unión y, por lo tanto, corresponde a

“¿Fortalecimiento legítimo del Bundestag o lecho constitucional de procrustes? - Acerca de la sentencia del Tribunal Constitucional federal sobre el Tratado de Lisboa”. *Teoría y Realidad Constitucional*. UNED. 2010, nº. 25, p. 237-260 (traducción de M. A. Martín Vida); CHITTI, M. P. “Am DeutschenVolke. Primera nota sobre la sentencia del Bundesverfassungsgericht de 30 de junio de 2009, sobre el Tratado de Lisboa y su aplicación en Alemania”. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 2009, núm. 7, p. 4-9; FRENZ, W. “Kastriertes Lissabon-Urteil? Die Relativierung durch den Mangold- Beschluss vom 6.7.2010”- *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*. 2010, p. 401-407; GÄRDITZ, K. F. y HILLGRUBER, C. Volkssoveranität und Demokratie ernst genommen - Zum Lissabon-Urteil des BVerfG”. *Juristen Zeitung*. 2009, vol. 64, p. 872-881; HÄBERLE, P. “La regresiva «sentencia Lisboa» como «Maastricht-II» anquilosada”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*. 2009, nº. 12, p. 397-429 (traducción de Francisco Balaguer Callejón); JANCIC, D. “Caveats from Karlsruhe and Berlín: Wither Democracy after Lisbon?”. *Columbia Journal of European Law*. 2010, vol. 16, p. 339-383; KIIVER, P. “The Lisbon Judgment of the German Constitutional Court: A Court-Ordered Strengthening of the National Legislature in the EU”. *European Law Journal*. 2010, vol. 16, p. 578-588; LÓPEZ CASTILLO, A. y MENÉNDEZ, A.J. (autores); VIDAL PRADO, C. (coord.). *Sentencia Lisboa del Tribunal Constitucional Federal Alemán*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001; LÓPEZ CASTILLO, A. “Alemania en la Unión Europea a la luz de la sentencia- Lisboa de 30 de junio de 2009 del Tribunal Constitucional Federal alemán. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 2009, núm. 87, p. 337-360; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. “Órdago del Tribunal Constitucional Alemán al proceso de integración europea (algo más que una sentencia crítica con el Tratado de Lisboa)”. *REAF*, nº 13, abril, 2011, p. 53-73; THYM, D. “In the Name of Sovereign Statehood: A Critical Introduction to the Lisbon Judgement of the German Constitutional Court”. *Common Market Law Review*. 2009, vol. 46, p. 1795-1822; ZILLER, J. “The German Constitutional Court’s Friendliness towards European Law. On the Judgement of Bundesverfassungsgericht over the Ratification of the Treaty of Lisbon”. *European Public Law*, 2010, p. 53-73.

⁵¹⁵Sobre esta idea volveremos más detenidamente en el próximo capítulo.

la Dieta Federal Alemana la decisión no sólo sobre la adhesión de Alemania a la Unión Europea, sino sobre la subsistencia y desarrollo de ésta.⁵¹⁶

Por otra parte, en su sentencia sobre el Tratado de Lisboa, el Tribunal Constitucional Federal Alemán considera que la Unión no ha alcanzado el nivel de legitimación democrática que es propia de un Estado soberano (apdo. 276), descarta a su vez que pueda aplicarse en el ámbito supranacional la regla fundamental “un hombre, un voto”, ya que ésta sólo es de aplicación en el seno de un pueblo “*Volk*” (que habría de entenderse, en virtud de la sentencia anterior sobre Maastricht, como comunidad homogénea de valores) (apdo.279), afirma que el Parlamento Europeo no representa de forma unitaria la voluntad del pueblo europeo y que sus mayorías no se configuran a través del voto igual de todos los ciudadanos de la Unión (apdo. 280), y entiende que no

⁵¹⁶Como señala el propio Tribunal Constitucional Federal Alemán en la Sentencia: “Según se van ampliando las funciones y competencias de la Comunidad, aumenta la necesidad de yuxtaponer a la legitimación y la influencia democráticas que se procura a través de los parlamentos nacionales una representación de los pueblos de los diversos Estados en forma de Parlamento Europeo, que, a título complementario, irradie un respaldo democrático para la política de la Unión Europea. Con la ciudadanía de ésta, instituida por el Tratado de Maastricht, se establece un nexo jurídico de concepción duradera entre los ciudadanos de los diversos Estados miembros que, si bien no posee intensidad equiparable a la de la común pertenencia a un Estado, confiere una expresión jurídicamente vinculante a la actual medida de la comunidad existencial. La toma de influencia que arranca de los ciudadanos de la Unión podrá desembocar en la legitimación democrática de las instituciones europeas en la medida en que entre los pueblos de la Unión Europea se cumplan los requisitos correspondientes. (...) Tal evolución dependerá, entre otros muchos factores, que en los objetivos de los órganos comunitarios y en sus procesos de decisión se participe desde el interior de las naciones. (...) Si son –como en el presente– los pueblos de los Estados quienes, a través de los parlamentos nacionales, procuran la legitimación democrática, ello supone que la expansión de funciones y competencias de las Comunidades Europeas le pone coto el principio democrático. (...) Puesto que el ciudadano alemán con derecho de coto ejerce su derecho a participar en la legitimación democrática de las instituciones y los órganos a que compete el ejercicio de la soberanía fundamentalmente por vía de la elección a la Dieta Federal alemana, está claro que esta última ha de decidir respecto de la adhesión de Alemania a la Unión Europea, así como de la subsistencia y del desarrollo de ésta. Tribunal Constitucional Alemán. Maastricht Urteil. BVerfGE 89, 115. Tomada de la versión española de la Revista de Instituciones Europeas 3/1993, pp.1004 y ss.

existe una soberanía popular independiente de la totalidad de los ciudadanos de la Unión (apdo. 281)⁵¹⁷.

La respuesta ante este déficit democrático en la Unión Europea, no se halla, según el Tribunal Constitucional Federal Alemán, en un incremento progresivo del poder del Parlamento Europeo, o en un perfeccionamiento de los mecanismos institucionales de la gobernanza europea, sino en una legitimación basada en la Constitución nacional, en papel del parlamento nacional y en el control que éste ha de ejercer sobre el ejecutivo representado en el seno del Consejo. De nuevo, siguiendo la estela de la Sentencia sobre Maastricht, son los mecanismos legitimadores de los Estados (que son definidos por el

⁵¹⁷Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán 30 de junio de 2009. BVerfG, 2 BvE 2/08,(Traducida por Carlos Vidal Prado y Cristina Elías Méndez para el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.): “Apdo. 276. En el actual estadio del proceso de integración, la Unión Europea, incluso con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, no alcanza todavía una configuración que corresponda al nivel de legitimación propio de una democracia constituida en Estado (...) Apdo. 279. La regla democrática fundamental de la igualdad de oportunidades de éxito del voto (“one man, one vote”) sólo es aplicable dentro de un mismo pueblo, no en un órgano de representación supranacional que –aunque ahora se haga especial énfasis en la ciudadanía de la Unión- sigue siendo una representación de los pueblos unidos por los Tratados (...) Apdo. 280. En comparación con los requisitos propios de un Estado constitucional, la Unión Europea carece, incluso tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, de una institución de decisión política que se forma a partir del voto igual de todos los ciudadanos de la Unión, y que tenga la capacidad de representar de forma unitaria la voluntad del pueblo. En relación con esto, falta también un sistema de organización del poder en el que una voluntad europea de la mayoría sostenga la formación del gobierno, de modo tal que dicha voluntad sea reconducible a la decisión por sufragio libre e igual y pueda crearse una verdadera competencia entre gobierno y oposición que sea además patente para los ciudadanos. El Parlamento Europeo (...) no es órgano de representación de un pueblo soberano. Esto se refleja en el hecho de que el Parlamento, en cuanto representación de los pueblos a través de las respectivas cuotas nacionales de diputados, no está configurado como representación de los ciudadanos de la Unión como unidad no diferenciada, de conformidad con el principio de igualdad de voto(...) Apdo. 281. Tampoco en su configuración por el Tratado de Lisboa deriva de las competencias de la Unión Europea una soberanía popular independiente de la totalidad de los ciudadanos de la Unión. Si se produce una decisión ajustada entre distintas opciones políticas en el Parlamento Europeo, no hay garantía de que la mayoría de los votos emitidos represente también a una mayoría de los ciudadanos de la Unión.”

Tribunal como los señores de los Tratados⁵¹⁸) los que han de tutelar el principio democrático de la Unión.⁵¹⁹

En el fondo de esta concepción subyacería una dicotomía entre principio democrático e integración supranacional: sólo si los Estados continúan tutelando el principio democrático, en tanto que verdaderos garantes de su legitimidad, en tanto que forma jurídica de la auténtica comunidad, *Volk*, constituida en entidad soberana, la Unión Europea podrá cumplir los requisitos democráticos mínimos que se le exigen como organización jurídico política. Y ello a pesar de su “pecado democrático original”. Pero en todo caso el proceso de integración no puede ir mucho más allá de determinadas líneas rojas, superadas las cuales, lejos de la tutela paterna del Estado, la legitimidad democrática del edificio constitucional europeo haría aguas.

El Tribunal Constitucional Federal Alemán, parte pues de una concepción de la soberanía de carácter estatalista, y por lo tanto, si bien reconoce la existencia del principio democrático en el ámbito de la Unión Europea, aunque con deficiencias, lo vincula inexorablemente a la tutela del Estado, donde dicho principio ha de poder ser ejercido en plenitud. Lo cierto es que tanto desde posturas iuspublicistas⁵²⁰, como desde

⁵¹⁸BVerfG, 2 BvE 2/08. “Apdo. 334. (...) Los Estados siguen siendo los señores de los Tratados.”

⁵¹⁹Los siguientes ejemplos ponen de manifiesto el papel que la Constitución y el parlamento alemán desempeñan en la legitimación del principio democrático de la Unión Europea según el Tribunal: BVerfG, 2 BvE 2/08. “(...) Apdo. 360. La estricta interpretación que entonces se requiere para la protección del espacio primario democrático, determinado según la concepción de la Ley Fundamental, debe así constituir el fundamento de la decisión del representante alemán en el Consejo, cuando haya de adoptarse un acuerdo en el ámbito de reconocimiento mutuo de las resoluciones y sentencias judiciales y en general en el ámbito del proceso penal. Apdo. 365. (...) Desde la perspectiva del Derecho constitucional alemán, el grado necesario de legitimación democrática a proporcionar por los parlamentos de los estados miembros sólo se puede garantizar si el representante alemán en el Consejo ejerce los derechos nacionales establecidos en los artículos 82.3 y 83.3 TFUE únicamente bajo las instrucciones del Bundestag alemán y, en la medida en que así se requiere por las normas sobre la legislación, del Bundesrat.”

⁵²⁰Sobre una concepción de la soberanía que matiza los postulados estatalistas más rígidos vid. CARRILLO SALCEDO, J.A. “Droit International et souveraineté des États. Cours général de droit International public”, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, tomo 257,

el pensamiento⁵²¹ y de la ciencia política⁵²² estas posiciones quedan hoy más que matizadas y difícilmente se ajustan al análisis complejo de una sociedad internacional global.

Por último, el Tribunal Constitucional Federal Alemán parte de la idea de que el principio democrático en la Unión Europea no presenta los mismos rasgos que el principio democrático en los Estados miembros. Siendo esto una verdad evidente, y siendo evidente a su vez la perfectibilidad de la democracia europea, no es menos cierto que, dado el grado de perfeccionamiento del proceso de integración europeo, pueda darse en su seno manifestaciones del principio democrático que se adecuen a las características de una Organización Internacional de integración.⁵²³

1996, p.36-221. Se muestran especialmente críticos con esta sentencia, tanto en sus posiciones respecto al principio democrático como a su visión de la soberanía estatal MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. “Órdago del Tribunal Constitucional Alemán al proceso de integración europea (algo más que una sentencia crítica con el Tratado de Lisboa)”. *REAF*, nº 13, abril, 2011, p. 53-73; HÄBERLE, P. “La regresiva «sentencia Lisboa» como «Maastricht-II» anquilosada”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*. 2009, nº. 12, p. 397-429 (traducción de Francisco Balaguer Callejón).

⁵²¹HABERMAS, J. *La constelación posnacional*. Barcelona. Paidós, 1998

⁵²²HELD, D. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós, 1997; BELL, D. *As we go into the Nineties*. Spring: Dissente, 1990

⁵²³El profesor MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES defiende con convencimiento el carácter democrático de la Unión Europea y se muestra contrario a la utilización acrítica, sin matices, de la expresión déficit democrático. En el siguiente párrafo se atreve a desmontar algunos de los argumentos de la sentencia que nos ocupa, por lo que lo reproduzco en su integridad: “En verdad, el Parlamento Europeo no es una institución de representación de *un* pueblo soberano (apdo. 280), y tampoco cabe duda de que en la Unión Europea no existe una soberanía popular propia (apdo. 281). Pero deducir de ello que en el actual estado de desarrollo de la Unión el sistema institucional de la Unión no está revestido de un carácter democrático análogo al de sus estados miembros –esos sí, *democráticos* y, por supuesto, *soberanos*– parece realmente excesivo (apdo. 278). Como excesivo nos parece igualmente llevar hasta el extremo la concepción de la igualdad en el derecho del voto (“un hombre, un voto”) para atacar de forma casi visceral al principio de proporcionalidad regresiva en el que se basa la composición actual del Parlamento Europeo (...) Sin ir más lejos, dentro de los propios Estados federales, como incluso el alemán, las cámaras de representación territorial suelen obedecer a sistemas de proporcionalidad decreciente (...) respecto a los que nadie pone en tela de juicio su carácter democrático, y escudarse en que es la excepción por tratarse de la cámara de representación territorial no parece realmente solvente.” MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. “Órdago

Como ya hemos señalado, la cuestión del déficit democrático es objeto de atención por parte de la doctrina, el mundo político y el jurídico, pero también va a ser discutida en el seno de las propias instituciones de la Unión. En efecto, tras Maastricht Urteil, el debate sobre el déficit se encuentra en pleno auge, y se va a extender a lo largo de los años noventa hasta principios del nuevo siglo. Un ejemplo significativo de este debate lo encontramos en la Resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, de 12 de junio de 1997, en el que se refiere abiertamente a los problemas del déficit democrático de la Unión Europea, realizando un diagnóstico que tiene en cuenta los problemas derivados de la aplicación del Tratado de Maastricht entonces en vigor, refiriéndose esencialmente a las siguientes carencias:

- Existencia de materias en las que no existe codecisión y en las que los parlamentos nacionales no participan de la toma de decisiones.
- Insuficiencia de control político del Consejo Europeo y del Consejo por parte del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales.
- Escaso o insuficiente control democrático sobre determinados organismos (comités de comitología, agencias especializadas, etc.)
- Falta de transparencia en la toma de decisiones.
- Existencia de un conjunto amplio de materias con un patente déficit democrático (Política Exterior y de Seguridad Común, Justicia y Asuntos de Interior, política monetaria).⁵²⁴

del Tribunal Constitucional Alemán al proceso de integración europea (algo más que una sentencia crítica con el Tratado de Lisboa)”. *REAF*, nº 13, abril, 2011, p. 53-73.

⁵²⁴Resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, de 12 de junio de 1997. (Doc. A4-0179/1997), conocido como el informe Neyts-Uyttebroeck, que aún se sigue citando en los documentos parlamentarios y que se aproxima al problema del déficit democrático, en el momento en el que se redactó, señalando: “(...) que aún existen graves problemas de déficit democrático a nivel de la UE y que éstos son más agudos en los casos en que no se puede garantizar un adecuado control, tanto a nivel nacional como a nivel del Parlamento Europeo; ...que existen algunos problemas generales que se encuentran en el núcleo del actual déficit democrático a nivel de la UE:i) la

Estas primeras reflexiones sobre la necesidad de un mayor control democrático, transparencia y mejora del procedimiento de toma de decisiones cristalizarán en la toma de conciencia de la necesidad de una mayor legitimidad democrática de la Unión Europea, siendo ésta una de las piedras de bóveda del fallido proceso de constitucionalización de la Unión cuyo hito inicial puede remontarse a la Declaración de Laeken de 15 de diciembre de 2001, “Declaración sobre el Futuro de la Unión Europea”.⁵²⁵En esta declaración⁵²⁶, sin hacer referencia expresa al déficit democrático de la Unión, se reconoce la existencia del “reto democrático” de “aproximar las instituciones europeas al ciudadano”, y se constata abiertamente que “los ciudadanos piensan que las cosas se hacen demasiado a menudo a sus espaldas y desean un mayor control democrático”⁵²⁷. Ante este diagnóstico, el Consejo Europeo apuesta por

votación por mayoría cualificada ha sido introducida en el Consejo en un número considerable de áreas legislativas, en las que los Parlamentos nacionales están al margen del proceso de decisión y donde el Parlamento Europeo no tiene poderes de codecisión, ii) ni el Consejo ni el Consejo Europeo, que son las instituciones principales de la UE, pueden ser objeto de censura política definitiva, pues no es posible someterlos a un voto de confianza ni en los Parlamentos nacionales ni en el Parlamento Europeo, iii) el control democrático sobre algunos organismos (como los grupos de trabajo del Consejo, los comités de comitología y las agencias descentralizadas de la UE) que toman o aplican un gran número de decisiones considerablemente técnicas de la UE o asesoran acerca de las mismas, a menudo es únicamente indirecto o ni siquiera existe, iv) el proceso de toma de decisiones de la UE sigue siendo muy secreto y falto de transparencia, lo cual es particularmente nocivo cuando el Consejo actúa en su capacidad legislativa; Considera, además, que hay una serie de ámbitos específicos en los que el déficit democrático es particularmente evidente: política exterior y de seguridad común, justicia y asuntos interiores, política económica y monetaria en el contexto de la UEM, política agrícola, acuerdos de comercio internacional (...)

⁵²⁵Anexo a las Conclusiones de la Presidencia: Declaración sobre el futuro de Europa Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. SN 300/1/01 REV 1.

⁵²⁶Vid. capítulo I.

⁵²⁷ “El reto democrático europeo. La Unión debe afrontar simultáneamente un doble reto, uno dentro y otro fuera de sus fronteras. Dentro de la Unión, es preciso aproximar las Instituciones europeas al ciudadano. Sin duda alguna, los ciudadanos siguen respaldando los grandes objetivos de la Unión, pero no siempre perciben la relación entre dichos objetivos y la actuación cotidiana de la Unión. Desean unas Instituciones europeas menos lentas y rígidas y, sobre todo, más eficientes y transparentes. Muchos piensan también que la Unión debería prestar mayor atención a sus preocupaciones concretas en lugar de intervenir en los más mínimos detalles en asuntos que, por su propia naturaleza, sería mejor poner en manos de los representantes electos de los Estados miembros y de las regiones. Algunos sienten incluso esta situación como una amenaza a su identidad. Pero, lo que es quizás aún más importante: los ciudadanos consideran

aumentar la legitimidad democrática, la transparencia y la eficacia de las instituciones europeas⁵²⁸, dando por supuesto que se trata de aspectos deficitarios en el funcionamiento institucional de la Unión. Además se opta por reforzar el papel de los parlamentos nacionales, uno de los caballos de batalla durante todo el proceso de la Convención,⁵²⁹ así como por mejorar el procedimiento de toma de decisiones con el objetivo de hacerlo más eficaz, democrático y simplificado.⁵³⁰

que las cosas se hacen demasiado a menudo a sus espaldas y desean un mayor control democrático”. SN 300/1/01 REV 1, pp. 19-20.

⁵²⁸ “La primera pregunta que hay que plantearse es la de cómo podemos aumentar la legitimidad democrática y la transparencia de las instituciones actuales, una pregunta que se aplica a las tres Instituciones. ¿Cómo pueden reforzarse la autoridad y la eficacia de la Comisión Europea? ¿Cómo debe ser designado el Presidente de la Comisión: por el Consejo Europeo, por el Parlamento Europeo o mediante elección directa por los ciudadanos? ¿Debe reforzarse el papel del Parlamento Europeo? ¿Debemos o no ampliar el derecho de codecisión? ¿Debe replantearse el modo en que se eligen los diputados del Parlamento Europeo? ¿Conviene crear una circunscripción electoral europea, o mantener unas circunscripciones electorales establecidas a nivel nacional? ¿Pueden combinarse ambos sistemas? ¿Es preciso reforzar el papel del Consejo? ¿Debe el Consejo intervenir del mismo modo en el marco de sus competencias legislativas y de ejecución? Para conseguir una mayor transparencia ¿deben ser públicas las sesiones del Consejo, al menos cuando el Consejo actúa en su calidad de legislador? ¿Debe el ciudadano tener mayor acceso a los documentos del Consejo? Por último, ¿cómo garantizar el equilibrio y el control mutuo entre las Instituciones?”. SN 300/1/01 REV 1, p.23.

⁵²⁹ “Una segunda pregunta, relacionada también con la legitimidad democrática, se refiere al papel de los parlamentos nacionales. ¿Deben estar representados en una nueva institución, junto al Consejo y el Parlamento Europeo? ¿Deben desempeñar una función en los ámbitos de acción europea en los que no es competente el Parlamento Europeo? ¿Deben centrarse en el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, por ejemplo, mediante un control previo del respeto del principio de subsidiariedad?”. SN 300/1/01 REV 1, p.23.

⁵³⁰ “La tercera pregunta se refiere a los medios de mejorar la eficacia del proceso de toma de decisiones y el funcionamiento de las Instituciones en una Unión de unos treinta Estados miembros. ¿Cómo podría fijar mejor la Unión sus objetivos y sus prioridades y garantizar que se ejecuten más adecuadamente? ¿Es preciso que se adopten más decisiones por mayoría cualificada? ¿Cómo simplificar y acelerar el procedimiento de codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo? ¿Se puede mantener la rotación semestral de la Presidencia de la Unión? ¿Cuál será la función futura del Parlamento Europeo? ¿Qué ocurrirá en el futuro con la función y la estructura de las distintas formaciones del Consejo? ¿Cómo aumentar, por otra parte, la coherencia de la política exterior europea? ¿Cómo reforzar la sinergia entre el Alto Representante y el Comisario competente en estas cuestiones? ¿Debemos seguir reforzando la representación de la Unión en los foros internacionales?”. SN 300/1/01 REV 1, p.23.

Tras la Declaración de Laeken se suceden una serie de manifestaciones de las instituciones de la Unión en la que éstas expresan su preocupación por los problemas generados por el déficit democrático que aqueja a las instituciones europeas. Sirva como ejemplo ilustrativo el Informe del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales en el marco de la construcción europea de 23 de enero de 2002, en el que se afirmaba lo siguiente:

“El déficit democrático en la Unión ¿se está reduciendo o corre el riesgo de agravarse? Se advierte, a este propósito, un creciente malestar en los Parlamentos nacionales por los insuficientes progresos realizados hasta ahora en materia de control democrático del proceso de integración y por el desarrollo reciente en varios campos. Y se tiene razón al temer que, con la gran ampliación en ciernes, el problema se vuelva aún más complejo y agudo. El Parlamento Europeo manifiesta una análoga insatisfacción y preocupación.”⁵³¹

Si en este informe el Parlamento se detiene en el diagnóstico del problema, en la Resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales en el marco de la construcción europea de 7 de febrero de 2002, el PE también se aventura a prescribir un remedio:

“Para colmar el déficit democrático y garantizar una mayor democracia en la Unión es necesario reforzar el componente parlamentario en el sistema institucional europeo... No se puede, en modo alguno, prescindir de la “parlamentarización” de la Unión: ésta tiene que

⁵³¹ PE. Doc. A5-0023/2002, “Informe Napolitano”. Exposición de motivos punto I.1.

recorrer una vía original, apoyándose en dos pilares, el del Parlamento Europeo y el de los parlamentos nacionales”.⁵³²

Tras haber analizado estos documentos significativos de las instituciones europeas, podemos colegir de todos ellos un elemento común: el necesario fortalecimiento del Parlamento Europeo. Porque si bien es cierto que en una primera aproximación podríamos constatar que con la expresión déficit democrático se alude a la insuficiencia de aquellas medidas que de manera directa o indirecta permiten al ciudadano el acceso al ejercicio del poder público de la Unión, acercándolo a las instituciones europeas, en un sentido más concreto, se alude al fenómeno por el que se produce una transferencia de competencias legislativas desde los Estados miembros a las instituciones de la Unión Europea sin que esto implique necesariamente una transferencia de poderes al Parlamento Europeo; por ello, como ha señalado la profesora Mangas:

“Hay espacios normativos sin participación y control democrático ni garantías judiciales como consecuencia del peso del Consejo y de los gobiernos, de esta forma, los gobiernos ejercen en común competencias legislativas que aisladamente no pueden ejercer... todo ello supone un riesgo para nuestras democracias que es preciso conjurar”.⁵³³

Siendo ésta la clave de bóveda del problema, los autores que utilizan la expresión déficit democrático se refieren tradicionalmente a una amplia serie de cuestiones que van más allá de lo hasta ahora expuesto,⁵³⁴ por lo que se precisará a continuación de

⁵³² Resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales en el marco de la construcción europea (2001/2003(INI) DOCE C 248E de 21. 11.2002.

⁵³³ MANGAS MARTÍN, A: “La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam”, en *RDCE*, nº 3, enero-julio, 1998 p.21.

⁵³⁴ En este sentido, el profesor PAOLO RIDOLA describe con precisión los argumentos básicos de aquellos que esgrimen la existencia de un déficit democrático en el seno de la Unión Europea: “El modo absolutamente imperfecto a través del cual son realizados los elementos

manera sistemática las distintas dimensiones que se suele presentar este concepto por parte de aquellos que lo esgrimen.

- En primer lugar, destaca precisamente el elemento que acabamos de subrayar: el hecho de que se produce un trasvase de competencias de los parlamentos nacionales (en los que se encuentra depositada la soberanía de sus respectivas naciones) a la Unión Europea, sin que el Parlamento Europeo posea las competencias propias de una institución democrática de ámbito estatal y sin que éste sea el representante de una soberanía popular europea. Dicho de otra forma, se pasa de sistemas de gobierno parlamentario en el ámbito nacional a un sistema de gobierno en el ámbito de la Unión en las que el Consejo y la Comisión desarrollan destacadas competencias sin suficiente control parlamentario.⁵³⁵

básicos de las Constituciones democráticas (la legitimación, el control, la transparencia del poder soberano, la participación popular), hasta el punto de permitir vislumbrar un «abismo» entre los detentadores y los destinatarios de los poderes comunitarios; la circunstancia de que el Parlamento europeo, a pesar del crecimiento de sus competencias y de la elección directa, no tiene todavía hoy un papel comparable al de los parlamentos nacionales, y que el esquema “gobierno versus oposición”, que en las democracias parlamentarias posee un valor central y “constitutivo” de la forma de gobierno, esté todavía sustancialmente no realizado en las estructuras de gobierno de la UE; la fractura sólida y la separación que se da entre los crecientes espacios de regulación de los poderes comunitarios y los ámbitos de regulación sobre los que se sigue decidiendo democráticamente en el área de los países de la UE; y la marcada tendencia a una “devolución endógena” de estructuras y procedimientos democráticos hacia agencias de expertos, autoridades independientes, burocracias, etc., con los consiguientes resultados de desformalización, desparlamentarización y degeneración oligárquica de los procesos decisionales. En definitiva, la “forma de gobierno” europea habría dado vida a un modelo “corporativo”, que sin embargo, a diferencia del elaborado por Lijphart, estaría formado por un enmarañado compendio de consejos y sedes de decisión especializados, y con más naturaleza burocrática que democrática.” RIDOLA, P. “La parlamentarización de las estructuras institucionales de la Unión Europea entre democracia representativa y democracia participativa”. *ReDCE*, nº 3, Enero- junio. 2005.

⁵³⁵En este sentido, WEILER J. H. H., HALTERN U. R. y MAYER F. C. “European Democracy and its Critique”. En HAYWARD J. *The Crisis of Representation in Europe*. London, F. Cass Ed., 1995; FOLLESDAL, A. “Democracy and the European Union, Challenges” En FOLLESDAL, A. y KOSLOWOSKI, P. *Democracy and the European Union*. Berlin/Heidelberg: SpringerVerl, 1988.

- Este último aspecto, relacionado con el anterior, es el que se subraya por un importante sector de la doctrina: Los problemas derivados de la división funcional en el seno de la Unión Europea, que si bien permite una fragmentación del poder político (que desde el punto de vista de la teoría liberal del Estado, impide la concentración y el abuso del poder⁵³⁶) dificulta la legitimación democrática del mismo debido al papel predominante del Consejo, (que solo tiene una legitimidad de segundo grado y cuyo control por parte del Parlamento Europeo es insuficiente).⁵³⁷

- Un tercer elemento se deriva de la propia naturaleza del proceso de integración. En efecto, la integración europea ha seguido en su origen un modelo burocrático funcionalista⁵³⁸, que ha llevado a Hans-Peter Ipsen a definir la Unión Europea

⁵³⁶En efecto, de la estructura institucional de la Unión se deriva que el ejercicio del poder es difuso, en el sentido de que está repartido entre distintos centros y es difícil que, por ejemplo, un determinado partido protagonice la toma de decisiones. Esto, que en principio limita al poder, tiene su contrapartida: El electorado no puede dar un vuelco al signo de las decisiones políticas que se toman en las instituciones europeas. De hecho, unas elecciones en uno de los países miembros puede tener tanta o más trascendencia para el devenir de determinados asuntos que las elecciones al Parlamento Europeo, como ha ocurrido en las elecciones presidenciales francesas de 2012.

⁵³⁷Como señala sobre el particular CURTIN, “much more serious than a lack of parliamentary representation at whatever level should prove most appropriate to the type of decision-making. Coming closer to the heart of the matter, we find there is a further deficit and this time at the level of the separation of powers and in particular the enormous empowerment of the executive which has been the very concrete result of the European integration.” CURTIN, D.M. *Postnational Democracy*. Boston: Kluwer Law International. 1997, p. 45. CRAIG, por su parte, sostiene que la preponderancia del Consejo es una consecuencia natural de la propia historia y naturaleza de la Unión Europea. Esta nace como una Organización Internacional basada, por tanto, en el Derecho Internacional público y con los Estados como parte de los tratados fundacionales, es por lo tanto comprensible que sea una institución como el Consejo la que tradicionalmente haya tenido más peso y que el Parlamento haya tenido que ir adquiriendo competencias a medida que avanzaba el proceso de integración. CRAIG, P. “Democracy and Rulemaking within the EC: an Empirical and Normative Assessment. En CRAIG y HARLOW. *Lawmaking in the European Union*. Londres: Kluwer Law, 1986, p.60.

⁵³⁸Vid. , en su conjunto, MOREIRO , C. J. *Organización de mercado e integración europea*. Madrid: Instituto de estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, 1998.

como una *Zweckverband funktioneller Integration*.⁵³⁹ Esta finalidad de integración funcional originaria persigue objetivos concretos de carácter económico, lo que requiere el concurso de expertos carentes en principio de legitimación democrática. Empero, a medida que la Unión amplía sus competencias y éstas se van dotando de contenido político se produce un trasvase de la legitimidad democrática de los Estados miembros a la de la Unión que una institución como el Parlamento Europeo no puede satisfacer plenamente (volvemos una vez más al mismo punto) al representar no tanto al pueblo europeo sino a los distintos pueblos de Europa. En todo caso el complejo sistema burocrático se mantiene, así como el protagonismo de los grupos de interés y presión.⁵⁴⁰ Como elemento definitorio del carácter burocrático y tecnocrático de la Unión se esgrime la falta de transparencia de sus procedimientos.⁵⁴¹

⁵³⁹IPSEN, H-P. "Democracy and Governance in the European Union. En FOLLESDAL, A. y KOSLOWOSKI, P. *Democracy and the European Union*. Berlin/Heidelberg: Springer Verl, 1988, pp.37-80.

⁵⁴⁰ La existencia de este modelo tecnocrático de gobierno es explicada de la siguiente forma por DE BURCA: "One of the possible explanation for the acceptance of such 'non-democratic' bodies and networks within the EU, however, may be that elite or technocratic modes of governance have since the outset of the European integration project been central, and it has never been more than a weakly democratic polity whose legitimacy- such as it has been- has been based largely on factors such as the success of the single market project." DE BÚRCA, G. "The Institutional Development of the EU: a Constitutional Analysis". En CRAIG, P. y DE BURCA, G. (eds.). *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press. 1999, p. 79.

⁵⁴¹La noción de transparencia, como ha quedado de manifiesto en los distintos documentos institucionales anteriormente expuestos, ha venido ligándose a la idea de democracia y gobernanza en Europa y ha sido entendido como un elemento que puede coadyuvar a reducir el déficit democrático en la Unión. Entre las aportaciones que relacionan transparencia y democracia en la Unión Europea vid. CINI, M. "European Commission reform and the origins of the European transparency Initiative", *Journal of European Public Policy*. 2008, vol. 15, nº 5, pp.743-760; KRANENBORG, H.R. "Is It Time to Revise the European Regulation on Public Access to Documents?" *European Public Law*. 2006, vol. 12, nº 2, pp. 251-274; SETTEMBRI, P. "Transparency and the EU Legislator: 'Let He Who is Without Sin Cast the First Stone' ". *Journal of CommonMarketStudies*. 2005, vol. 43, nº 3, pp. 637-654. Más allá del caso de la Unión Europea es especialmente interesante la siguiente obra sobre la relación entre transparencia y gobernanza: HOOD, C and HEALD, D. (eds), *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press. 2006.

- Otro de los argumentos esgrimidos en favor del déficit democrático reside en el mero hecho de la existencia de una entidad política de grandes dimensiones que hace que el peso político de cada individuo en la Unión sea menor, a lo que hay que unir el hecho de la lejanía geográfica del centro de poder respecto a los ciudadanos.⁵⁴² No estamos ante un argumento de falta de legitimidad política, sino de dificultad de ejercicio práctico de los derechos de ciudadanía,⁵⁴³ así como de los problemas derivados de falta de identificación con un proyecto político.

- También se pone de manifiesto la existencia de determinadas “zonas ciegas” que escapan al control democrático o cuyo control está muy debilitado. Se trata del control de grandes áreas políticas, como la Política Exterior y de Seguridad Común o de instituciones de especial relevancia, como el Banco Central Europeo. En todo caso, estas afirmaciones habría que matizarlas, siendo cierto que en materia de Política Exterior y de Seguridad Común el control del Parlamento al Consejo y al Consejo Europeo es prácticamente inexistente, no es

⁵⁴²En este sentido DAHL recuerda que el grado de participación democrática efectiva disminuye con la escala. Así señala que el intento de situar la lógica de la igualdad política en la escala del Estado nacional provocó la sustitución de la democracia directa de las asambleas ciudadanas por un gobierno representativo. DAHL, R.: *La democracia y sus críticos*. Barcelona-Buenos Aires-México:Paidós, 1993, pp. 259-264. En el mismo sentido WEILER J. H. H., HALTERN U. R. y MAYER F. C. *European Democracy and its Critique*, en HAYWARD J. *The Crisis of Representation in Europe*. Londres: F. Cass Ed., 1995.

⁵⁴³Al respecto señala el profesor LARRY SIEDENTOP: “Por tanto, una Europa descentralizada no sólo es importante al nivel político o constitucional. La dispersión del poder es fundamental para el desarrollo del carácter humano. Esa división estimula la emulación, la confianza en uno mismo y la humildad. Éstas son cualidades infinitamente preferibles al miedo, la adulación y el resentimiento alimentados por la centralización del poder. Después de todo, no se trata simplemente de construir una Europa segura para los burócratas. Hay un sentido en el que la división del poder, mediante la autonomía local y la maximización de las oportunidades de participación política, impone la cuestión del carácter. Al otorgar a los individuos no sólo unos derechos civiles básicos, sino también la experiencia de ejercer derechos políticos- de intervenir en los asuntos públicos aportándoles conocimiento y discernimiento- , una política de reparto del poder ayuda a transformar la relación entre el Estado y la sociedad civil.”SIEDENTOP. L. *La democracia en Europa*. Madrid: Siglo XXI de España editores, 2001, pp. 24-25.

menos cierto que estamos ante una política que en la práctica es de cooperación intergubernamental y sobre la que la Unión no puede legislar⁵⁴⁴, por lo que parece razonable que el control político se traslade en estos casos a los parlamentos nacionales. En el caso del Banco Central Europeo se ha optado por la preservación de su independencia frente a su responsabilidad democrática, aunque es cierto que en este caso la opción es más que discutible y los márgenes de acción de los que el Parlamento Europeo aún dispone son muy amplios.⁵⁴⁵

- La insuficiente participación ciudadana (de manera directa o indirecta a través de sus representantes parlamentarios) en el proceso de elaboración del Derecho originario también está en conexión con el déficit democrático en el seno de la Unión Europea. El recurso al método convencional ha pretendido paliar esta situación así como la utilización de los referendos nacionales de ratificación, (aunque estos no dejan de ser manifestaciones de voluntades nacionales y no europeas). En todo caso, más que ante un problema de aplicación del principio democrático nos encontramos ante una cuestión que afecta a la propia naturaleza

⁵⁴⁴Artículo 24.1 TUE. “La política exterior y de seguridad común se regirá por reglas y procedimientos específicos. La definirán y aplicarán el Consejo Europeo y el Consejo, que deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa. Queda excluida la adopción de actos legislativos.”

⁵⁴⁵Ciertamente, los Tratados constitutivos prefirieron reforzar la independencia del Banco Central de tal forma que la política de control de la inflación no estuviera condicionada por los azares de la vida política. Sin embargo la doctrina no es pacífica en este punto y hay un sector destacable que considera que la falta de control democrático del Banco Central es notoria. Vid. AMTENBRINK, F. *The Democratic Accountability of Central Banks- A Comparative Study of the European Central Bank*. Oxford: Hart Publishing. 1999; DE HAAN, J., EIJJFINGER, C.W., y WALLER, S. *The European Central Bank, Credibility, Transparency and Centralization*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology. 2005; GORMLEY, G. Y DE HAAN, J. “The democratic déficit of the European Central Bank”, *ELR*, 1996, vol.21, p. 249. Es cierto que existen determinados mecanismos de control recogidos en los artículos 248 1.2 y 3 TFUE, pero se echa en falta un papel más proactivo del Parlamento en aspectos cruciales como la adopción de legislación complementaria o, sobre todo en el nombramiento de los miembros del Comité Ejecutivo, en los que solo cumple un papel consultivo. En este sentido vid. las opiniones del profesor LIÑÁN NOGUERAS en MANGAS MARTÍN, A y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 2010, p.305.

de la Unión, que como venimos afirmando a lo largo de estas páginas, sigue siendo una Organización Internacional, aunque *sui generis*, y que por lo tanto sus Tratados constitutivos son Tratados internacionales, basados en el acuerdo entre Estados y sometidos al Derecho Internacional Público⁵⁴⁶, por lo que el papel de los ciudadanos, en el estadio de integración actual, ha de ser forzosamente reducido en el procedimiento de elaboración del Derecho originario.

- En último lugar, haremos referencia a una cuestión en la que el enfoque se traslada desde el ámbito institucional al político y social⁵⁴⁷, el énfasis se pone no en las deficiencias de una institución como el Parlamento Europeo, sino en la inexistencia de auténticos partidos políticos europeos capaces de articular una verdadera opinión pública de dimensiones supranacionales. Esta inexistencia de

⁵⁴⁶Vid. sobre el particular, las reflexiones del profesor MOREIRO, quien nos recuerda la apertura del Derecho de la Unión al sistema jurídico internacional así como el carácter monista del ordenamiento de la Unión. Destacan al respecto la Sentencia del Tribunal de Justicia de 16 de junio de 1986, *Racke*, (C-162/96, Rec., I-3688) en la que se ponen de manifiesto las relaciones entre el ordenamiento jurídico de la hoy Unión Europea y el Derecho Internacional, así como las sentencias del Tribunal de Justicia de 9 de agosto de 1994, *Francia/Comisión* (C-327/91, Rec., p. I-3641, p.25) y de 2 de marzo de 1999, *El Yassani* (C-416/96, Rec., p. I-1209, p.47). En la primera se llega a aplicar disposiciones de la Convención de Viena sobre Derecho de Tratados de 23 de mayo de 1969 y en la segunda se invocan sus disposiciones de forma expresa. MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. “Los acuerdos internacionales de la Unión Europea y el Tratado Constitucional Europeo”. En MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. (Dir.) y MOREIROGONZÁLEZ, C.J. (Coord.) *Derecho Internacional y Tratado constitucional europeo*. Madrid: Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, Marcial Pons. 2006, pp. 205-206; MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. “The International Element within the European Constitutional Treaty”. En *Les principes fondamentaux de la Constitution européenne. The Fundamental Principles of the European Constitution*. Dossier de droit européen n° 15, Genève/Bâle/Munich/Bruxelles/Paris: Helbing&Lichtenhahn/Bruylant/LGDJ.2006. En el mismo sentido, KUIPER, P.J. “The Court and the Tribunal of the EC and the Vienna Convention on the Law of Treaties 1969”. *Legal Issues of European Integration*, 1, 1998, pp.1-23.

⁵⁴⁷El análisis de esta cuestión en concreto es más propio de la de la ciencia política, aunque creemos de interés traerla a colación, con la finalidad de tener un cuadro más completo del problema del déficit democrático en la Unión Europea, valiéndonos así de una ciencia auxiliar del Derecho.

un efectivo sistema europeo de partidos, capaces de crear vínculos estables y coherentes con los distintos sectores de la opinión pública justificaría en parte el alto nivel de abstención en las elecciones al Parlamento Europeo,⁵⁴⁸ a lo que habría que añadir la inexistencia de un sistema electoral uniforme.

Sin embargo, también se ha de admitir que en el ámbito de los partidos políticos europeos se ha producido una importante transformación que, siguiendo a los profesores Hix y Lord⁵⁴⁹, ha pasado por distintas fases: Desde una primera en la que predominaba la cooperación transnacional de partidos a otra protagonizada por la dinámica de los grupos parlamentarios con el Parlamento Europeo como epicentro. En los últimos años se va abriendo una nueva etapa en la que los partidos se mueven en torno a nuevos núcleos institucionales, como el Consejo Europeo, y en la que se van elaborando objetivos comunes y estrechando los lazos entre los líderes de los partidos, lo que va asentando, si bien tímidamente, las bases de un nuevo modelo de partido a escala europea.

⁵⁴⁸Sobre el papel de los partidos políticos europeos vid: GAFFNEY, J. (ed.) *Political Parties in the European Union*. Londres: Routledge, 1996; KATZ, R.S. "Parties in Europe and Parties of Europe". En *Multi-level Party Systems: Europeanisation and the Reshaping of National Political Representation*. European University Institute, Florence (Robert Schuman Centre for Advanced Studies); KATZ, R.S. "Parties in Europe and Parties of Europe". En *Multi-level Party Systems: Europeanisation and the Reshaping of National Political Representation*. European University Institute, Florence (Robert Schuman Centre for Advanced Studies); PEDERSEN, M. N. "Euro-parties and European Parties: New Arenas, New Challenges and New Strategies". En ANDERSEN, S. Y ELIASSEN, K. *The European Union: How Democratic Is It?* Londres: Sage Publications, 1996; ROBERT, L. "Partisanship and Party Formation in European Union Politics", *Comparative Politics*. 1997, vol. 29, nº 2, January. Especialmete pertinentes son las reflexiones de MALAMUD, quien señala que la ineficacia del sistema de partidos europeo se manifiesta en la "inestabilidad de la alineación y comportamiento de los diputados europeos, heterogeneidad de los bloques parlamentarios y la primacía de las delegaciones partidarias nacionales sobre los bloques del Parlamento Europeo en lo que respecta a la orientación del voto. En consecuencia no existe un vínculo entre la opción del ciudadano y la conducta del representante". MALAMUD, A. "Partidos políticos en la Unión Europea: Una contradicción en los términos". *Revista Argentina de Ciencias Políticas*. Buenos Aires, 1999, 3, 65-77.

⁵⁴⁹HIX, S. y LORD, C. *Political Parties in the European Union*. Houndmills (Hampshire): McMillan Press, 1997.

No se ha analizado los problemas referidos a la existencia o inexistencia de un *demos* europeo, requisito necesario para la existencia misma de la democracia, que ha sido esgrimido desde instancias jurídicas, como las dos sentencias mencionadas del Tribunal Constitucional Federal Alemán y que serán objeto de análisis detenido en el próximo capítulo, por lo que no nos detendremos ahora en ello

De lo hasta ahora expuesto se puede deducir que el origen del problema que conocemos como déficit democrático ha de hallarse en un conjunto heterogéneo de elementos que subrayan la complejidad de la materia. Esto hace que debamos descartar soluciones simples que traten de esconder el nudo del problema. Así, las medidas en aras de una mayor transparencia en el funcionamiento de las instituciones, de una profundización en la democracia participativa o de una mayor implicación de los parlamentos nacionales dentro de ciertos límites, pueden contribuir a una reducción del déficit, pero siempre de una forma suplementaria ya que no pueden hacernos olvidar el auténtico problema: la articulación de los mecanismos de la democracia representativa en el ámbito de la Unión Europea.

Por otra parte, si dejamos de un lado los factores que hacen referencia al *demos* y a la falta de vertebración de una sociedad civil a escala europea, articulada a través de un sistema de partidos políticos, constatamos que el resto de los elementos que venimos analizando están relacionados con la estructura institucional de la Unión Europea y el proceso de toma de decisiones. En el centro de la cuestión se encuentra, por tanto, la tensión entre la lógica interestatal y la supranacional, así como la evolución del modelo burocrático funcionalista encabezado por los ejecutivos de los Estados miembros desde el Consejo y el Consejo Europeo. Así, a medida que la Unión incrementa sus competencias y éstas afectan a aspectos que tradicionalmente venían configurando la soberanía estatal, se empieza a percibir la necesidad de incrementar a escala de la Unión los mecanismos propios de la lógica democrática. Si en este proceso se pierden los

controles democráticos en el ámbito estatal, al transferirse las competencias de los Estados a la Unión, entendemos que las vías de curación del mal que aqueja al principio democrático han de hallarse esencialmente en la esfera de la Unión y no esencialmente a través de los parlamentos nacionales, puesto que es en la esfera de la Unión donde reside el problema del déficit. Como señalaba el profesor Moreiro la evolución de la realidad europea hace patente la necesidad de “la superación de la visión funcionalista de su legitimidad, para dejar paso a nuevas perspectivas de legitimación social más acordes con el principio de dominación democrática”⁵⁵⁰.

El déficit democrático no debe entenderse, pues, como una realidad estructural e irreversible de las instituciones europeas. Frente a aquellos que entienden que, fuera del ámbito del Estado-nación todo empeño en crear una estructura política democrática, está abocado al fracaso, ha de subrayarse el hecho de que el déficit, lejos de incrementarse se ha ido reduciendo paulatinamente. El profesor Aldecoa llega incluso a afirmar, quizás de forma optimista, que “al día de hoy no puede hablarse de déficit democrático de forma estricta sino, en todo caso, habría que decir, equivalente al existente en los Estados miembros” y añade “en los orígenes, sin embargo, la situación era cualitativamente distinta: en 1979 un Estado con la misma estructura que la Comunidad Europea... no sería admitido en las Comunidades por ser considerado no democrático”.⁵⁵¹ Se ha producido, por lo tanto, una importante evolución que no podemos soslayar, y nada impide que, pese a los obstáculos existentes y con la voluntad política necesaria para ello, el problema del déficit pueda reducirse cualitativamente.

⁵⁵⁰MOREIRO, C. J. *Organización de mercado e integración europea*. Madrid: Instituto de estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, 1998, p. 118.

⁵⁵¹ ALDECOA LUZARRAGA, F. *La integración europea. Análisis histórico- institucional con textos y documentos*. Vol. II, *Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid: Tecnos, 2002, p.51.

Pero es más, aun reconociendo todas las deficiencias que puede presentar la democracia de la Unión Europea (y partiendo del hecho de que se trata de una Organización Internacional de Integración y no de un Estado y que pretender aplicar sin más las categorías de la democracia estatalista sería caer en las rigideces y rigores del lecho de Procusto) se ha de reconocer que la evolución experimentada por la Unión Europea hace que muchas de las críticas hasta ahora analizadas en torno al déficit democrático hayan de matizarse en gran medida. Como acabamos de analizar el eje en torno al que giran las críticas vertidas sobre el déficit de democracia de la Unión se centran en el trasvase paulatino de competencias de unos Estados con unos parlamentos legitimados democráticamente y plenos de competencias hacia una Unión con un Parlamento débil y escasamente legitimado. Lo cierto es que mucho ha evolucionado el perfil de lo que inicialmente era la Asamblea legislativa de las Comunidades Europeas hasta el actual Parlamento. Los diputados del Parlamento Europeo se eligen sufragio universal, directo y secreto (artículo 14.3 TUE) y las competencias que posee, lejos de ser meramente consultivas o de apoyo son de enorme calado: “El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de control político y consultivas en las condiciones establecidas en los tratados. Elegirá al presidente de la Comisión” (artículo 14.1 TUE).

El Parlamento Europeo posee pues legitimidad democrática formal y amplia legitimidad democrática material.⁵⁵² Respecto a esta última recordemos que tras la reforma del Tratado de Lisboa el procedimiento ordinario en el que se sitúan como

⁵⁵²Esta posición respecto al Parlamento Europeo y, con matices, respecto al déficit democrático en general, está en línea, con la que entre nosotros, ha defendido MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional: ¿Un nuevo modelo para la Unión Europea?* Bilbao: Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. “Órdago del Tribunal Constitucional Alemán al proceso de integración europea (algo más que una sentencia crítica con el Tratado de Lisboa)”. *REAF*, nº 13, abril, 2011, p. 53-73.

colegisladores en paridad Parlamento y Consejo deviene en regla (artículo 289.1 y 294 TFUE) abarcando hasta ochenta y cinco bases jurídicas distintas. Son igualmente amplias las funciones de control político, a través de las interpelaciones y el turno de preguntas (artículo 230 TFUE: La Comisión comparecerá ante el Parlamento si éste lo solicita), a través del informe anual (artículo 233 TFUE) y los informes sectoriales presentados por la Comisión, la creación de comisiones de investigación (artículo 226 TFUE) y especialmente mediante la capacidad de elegir, por mayoría de los miembros que lo componen, al candidato al cargo de presidente del Parlamento Europeo propuesto por el Consejo Europeo, así como de realizar el voto de investidura al conjunto de colegio de comisarios (artículo 17.7 TUE), y finalmente la posibilidad de ejercer la moción de censura a la Comisión (artículo 17.8 TUE). En el ámbito presupuestario se alcanza también la práctica paridad entre el Parlamento y el Consejo (artículo 314. 1 TFUE).

Este aumento del poder del Parlamento implica un control democrático cada vez mayor de la Comisión, como acabamos de ver, (aunque la relación Parlamento Europeo-Comisión no es equiparable a la existente entre un Parlamento estatal y un gobierno parlamentario, porque, volvemos a insistir, ni la Unión Europea es un Estado ni la división de poderes tradicional es aplicable sin más en el seno de la misma).

El Consejo, por su parte, escapa en buena medida, como venimos exponiendo, al control del Parlamento Europeo, aunque no puede legislar en la gran mayoría de las materias (procedimiento legislativo ordinario) sin la anuencia del Parlamento. En todo caso el Consejo está formado por representantes de rango ministerial elegidos democráticamente por los ciudadanos de sus Estados⁵⁵³ (legitimidad democrática de

⁵⁵³ Estados que recordemos, han de ser democráticos para poder acceder a la membresía de la Unión Europea y para mantenerse en el ejercicio pacífico y sin sobresaltos de la misma. (artículos 7 y 49 TUE)

segundo grado) y controlados democráticamente por sus respectivos parlamentos nacionales.

En definitiva, todos los rasgos del déficit democrático que hemos analizado deben ser atemperados por la indudable evolución que han experimentado las instituciones de la Unión Europea, en especial el Parlamento Europeo y han de analizarse a la luz de la naturaleza de la Unión en tanto que Organización Internacional de Integración en la que se imbrican distintas lógicas en su seno: La lógica interestatal, puesto que los Estados están en la base de su formación como partes de los Tratados constitutivos y miembros de una Organización Internacional (instituciones como el Consejo u el Consejo Europeo responden muy bien a dicha lógica); la lógica supranacional, que responde a la autonomía de una organización con un interés propio por encima de los Estados que lo componen y que implica la existencia de una superestructura cualitativamente distinta, defendida especialmente por una institución como la Comisión; la lógica democrática, ya que la Unión Europea está, como vimos al iniciar este capítulo legitimada directamente por los ciudadanos, a través del Parlamento Europeo y ello la dota de una singularidad especial; y podríamos añadir una cuarta lógica: la lógica del Derecho, debido a la especial relevancia que la existencia y el alcance de un ordenamiento jurídico propio posee en esta organización, (y es en este ámbito el Tribunal de Justicia posee un papel destacado). Este conjunto de lógicas imbricadas explica la compleja división funcional de la Unión Europea (distinta de la tradicional división de poderes expuesta por Montesquieu) y permite comprender la peculiar forma en que se manifiesta el principio democrático, con todas las singularidades que venimos analizando.

Finalmente, no podemos entender el problema del déficit democrático en el seno de la Unión Europea, sin incardinarlo en el contexto más amplio de la crisis de la democracia representativa en general. Fenómenos como el predominio del poder ejecutivo, cuando no del partido en el gobierno frente al poder del parlamento, que deja de ser el eje de la vertebración de la vida política, la crisis de representatividad de unos partidos políticos

elegidos con listas cerradas y bloqueadas con insuficientes mecanismos de democracia interna, la abstención creciente, los fenómenos de corrupción en la forma de financiación de los partidos políticos, el auge de los partidos populistas o claramente xenófobos no son sino un botón de muestra de los males que arrastran las democracias occidentales, por lo que el déficit de democracia en el ámbito europeo sólo puede ser entendido a la luz de este estado de cosas a escala interna.⁵⁵⁴

IV.2.3. El dilema de la democracia supranacional.

Por último, quisiera encuadrar este análisis en torno al déficit democrático de la Unión Europea con unas reflexiones (que exceden el ámbito metodológico de la ciencia jurídica, pero que pueden alumbrar los aspectos normativos analizados en la presente

⁵⁵⁴Abordo estas cuestiones en mi tesina *Hacia una concepción de la democracia*. (Pendiente de publicación). Sobre la crisis de la democracia representativa Vid. PECES-BARBA, G.: *Ética, poder y Derecho. Reflexiones ante el fin de siglo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995, pp.127-139; BOBBIO, N. *El futuro de la democracia*. Fernández-Santillán, José F. (trad.). 3ª edición. México: Fondo de cultura económica. 2001. El profesor NORBERTO BOBBIO pone de manifiesto la brecha existente entre la democracia ideal y la democracia real. Es lo que denomina “contraste entre lo que había sido prometido y lo que se realizó efectivamente”, y entre estas promesas incumplidas destaca precisamente la crisis del principio de representación. *Opus cit.* p.30. La concepción elitista de la democracia, por su parte, pretende realizar un enfoque descriptivo de la democracia real en la que ésta no deja de ser esencialmente un método de selección de una élite política a través de un procedimiento legitimado constitucionalmente. Entre los representantes destacados de la democracia elitista vid. WEBER, M. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1994; SCHUMPETER, J.A. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguilar, 1968; CROZIER, M, HUNTINGTON S. P. y WARANUKI, J. *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: New York University Press, 1975. También se inscriben en esta línea Mosca, Michels y Pareto. Como señala Adela Cortina: “Cuando aplicamos el adjetivo ‘real’ a ciertas ideologías, como la socialista, solemos referirnos con ello a sus realizaciones hasta el momento. Si aplicáramos este mismo uso a la democracia y quisiéramos referirnos a sus realizaciones en los países occidentales, me atrevería a decir que tiene la razón la teoría elitista descriptiva de la democracia (no la normativa): la democracia se ha reducido a un mecanismo para elegir élités representantes, valiéndose de la regla de las mayorías. En este sentido la ‘democratización’ de la vida social consistiría en una extensión de la regla de las mayorías a los distintos tipos de organización social, de modo que en cada uno de ellos la masa elija a sus representantes”. CORTINA, Adela. *Ética sin moral*. Madrid: Tecnos, 1990, pp.271- 272.

obra) en el marco más amplio del problema de la democracia en el ámbito supranacional. Se produce en este ámbito un desfase entre el creciente desarrollo del principio de legitimidad jurídica y la aún atrofiada consideración que merece el principio de legitimidad democrática.

En efecto, al igual que (por analogía a la expresión Estado de Derecho) en el ámbito de una Organización Internacional de integración como la Unión Europea se ha acuñado la expresión Comunidad de Derecho⁵⁵⁵, también la Sociedad Internacional, desde el momento que posee un sistema normativo propio, se articula en una comunidad jurídica: la Comunidad Internacional⁵⁵⁶. Es decir, el principio de legitimidad jurídica ha

⁵⁵⁵El Tribunal de Justicia, en 1986, conceptuó a la Unión Europea como “Comunidad basada en el respeto del Derecho”. TJCE sentencia de 23 de abril de 1986 Los verde/Parlamento Europeo (294/83, Rec., p.1939 y ss.) Como señala el profesor MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES: “Desde sus mismos orígenes –y mucho antes del conocido pronunciamiento del Tribunal de Justicia en el asunto Los Verdes– la Comunidad Europea ha sido considerada como Comunidad de Derecho (‘Rechtsgemeinschaft’, ‘Communauté de droit’) cuya progresiva integración ha sido realizada mediante el instrumento del Derecho. Concretamente mediante un ordenamiento jurídico propio que encuentra su encaje en las previsiones constitucionales existentes ad hoc en las Cartas Magnas de los Estados miembros y desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, se señala explícitamente que se basa en el principio del Estado de Derecho (art. 6.1 TUE)”. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional: ¿Un nuevo modelo para la Unión Europea?* Bilbao: Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003, p. 61.

⁵⁵⁶Desde el punto de vista sociológico, la expresión *Sociedad Internacional* está plenamente vigente, al ser ésta, en palabras del profesor MARIÑO, “la formación social concreta en que actualmente se estructura la convivencia de todas las personas, pueblos, entidades políticas y grupos transnacionales de poder en el seno de la humanidad”. MARIÑO MENÉNDEZ, F. M. *Derecho Internacional Público. Parte general*. Madrid: Trotta, 2005, pp. 73-74. Ahora bien, esta Sociedad Internacional al articularse jurídicamente deviene en comunidad internacional. Como señala el profesor Carrillo Salcedo: “La afirmación progresiva de la noción de comunidad internacional nos ha hecho pasar de una concepción del orden internacional basada en el Estado a otra en la que el principio inspirador es el de la comunidad internacional. El resultado de este proceso de cambio es que el Derecho Internacional no puede ser comprendido sobre la base de un esquema bilateralista, sino en función de la toma de conciencia de la interdependencia que lleva a una concepción multilateralista del orden internacional, única en la que cobran todo su sentido nociones innovadoras como las de patrimonio común de la humanidad, reglas imperativas de Derecho Internacional general, obligaciones de los Estados respecto de la comunidad internacional en su conjunto, etc., todas ellas manifestaciones jurídicas de los cambios y transformaciones del orden internacional.”CARRILLO SALCEDO, J. A. *Acto de*

traspasado el ámbito de las fronteras estatales para adentrarse en el ámbito de las relaciones transnacionales.

Sin embargo, no podemos afirmar lo mismo respecto al principio de legitimidad democrática. En efecto, el debate en torno al déficit democrático en el seno de la Unión Europea es, como acabamos de analizar, un lugar común en la literatura científica, y las manifestaciones del principio democrático en el seno de la Comunidad Internacional son muy precarias y aisladas.⁵⁵⁷ Esta situación tiene su correlato en el ámbito de la teoría democrática, que en palabras de David Held “no se ha cuestionado seriamente si la propia nación-Estado puede seguir siendo el centro del pensamiento democrático.”⁵⁵⁸

Es evidente que el grado de transformación experimentado por la Sociedad Internacional en las últimas décadas y la aparición de nuevos desafíos en el seno de la misma exigen un importante cambio de perspectiva. Una acertada síntesis de los nuevos factores que dominan el escenario internacional es la realizada por Habermas en su obra *La constelación posnacional*⁵⁵⁹.

investidura como doctor honoris causa. Universidad Carlos III de Madrid. Madrid: Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, 2006, p. 23-24.

⁵⁵⁷Vid. a este respecto, FOX, G.H. Y ROTH, B (eds.). *Democratic Governance and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000; BURCHILL R. (ed.). *International Law and Democracy*. Vermont: Ashente, 2006, ROLDÁN BARBERO, Javier. *Democracia y Derecho Internacional*. Madrid: Civitas, 1994.

⁵⁵⁸“El estudio de los nuevos problemas globales y regionales por parte de la teoría democrática se encuentra todavía en situación germinal. Aunque dicha teoría ha debatido en profundidad los desafíos con que se enfrenta la democracia dentro de los límites de la nación-estado, no se ha cuestionado seriamente si la propia nación-Estado puede seguir siendo el centro del pensamiento democrático. En general no se han analizado los problemas planteados por la rápida proliferación de complejas interrelaciones entre Estados y sociedades, y por la evidente interconexión de fuerzas y procesos nacionales e internacionales”. HELD, D. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza, 2001, p.15.

⁵⁵⁹HABERMAS, J. *La constelación posnacional*. Barcelona. Paidós, 1998, p.91y ss.

En primer lugar, el proceso de globalización, que puede definirse como la creciente interdependencia económica entre países a través del incremento del volumen y variedad de las transacciones de bienes y servicios y de los flujos internacionales de capital; así como mediante una rápida y amplia difusión de la tecnología. Como señala Habermas, quizás con una imagen un tanto apocalíptica “frente al anclaje territorial del Estado-nación, la expresión globalización evoca la imagen de ríos a punto de desbordarse que se llevan por delante los controles fronterizos y pueden llevar al derrumbamiento del Estado-nación”. Lo cierto es que el proceso de globalización viene a reducir el nivel de autonomía estatal en la toma de decisiones de política macroeconómica. En este contexto, el hecho de que una empresa como *General Motors* posea una cifra de negocios superior al PNB de 130 países, es ilustrativo de la situación de poder real en la que se encuentran muchos Estados soberanos.

Pero junto al proceso de globalización, aparecen nuevos riesgos de dimensiones internacionales que requieren la toma de decisiones políticas en un ámbito superior al estatal; en palabras del sociólogo Daniel Bell “the nation becomes too small to solve the big problems, but also too large to solve the small ones”⁵⁶⁰. Ejemplo de estos nuevos riesgos son las amenazas globales al medio ambiente, la criminalidad internacional organizada, el terrorismo internacional (que presenta nuevos y siniestros perfiles y modos de actuación), las oleadas migratorias, la amenaza de la utilización incontrolada de armas de destrucción masiva, las grandes pandemias, etc. Estas nuevas amenazas llevan a Ulrik Beck a utilizar la expresión *Sociedad del Riesgo (Risikogesellschaft)*.⁵⁶¹

Y esta situación se encuentra en el origen de lo que denomino el *dilema de la democracia supranacional*. Este dilema surge cuando se hace necesario la toma de decisiones en la esfera internacional para hacer frente a estos desafíos. Como pone de manifiesto Habermas:

⁵⁶⁰BELL, D. *As we go into the Nineties*. Spring: Dissente, 1990, p. 176.

⁵⁶¹BECK, U. *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós, 1998.

“A nivel regional, internacional y global han surgido ‘formas de gobierno’ que hacen posible un gobierno más allá del Estado nación y compensan, por lo menos parcialmente, la pérdida de capacidad en determinados ámbitos funcionales a nivel nacional. Esto sucede así en el terreno económico con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (1944) o la Organización Mundial del Comercio (...) surgida a partir de los acuerdos del GATT (1948) y en otros ámbitos, como la Organización Mundial de la Salud (1946), la Comisión Internacional de la Energía Atómica (1957) o las agencias especializadas de la ONU.(...) Acuerdos internacionales como las flexibles cumbres del G-7, o los tratados de naturaleza económica entre varios países como el NAFTA y el ASEAN, o incluso construcciones de naturaleza política como la Unión Europea explican por qué desaparece la distinción entre política interior y exterior, distinción que es central en la constitución del Estado- nación, o también por qué la diplomacia clásica, por ejemplo, está entretrejida con la política cultural y con la política económica exterior”.⁵⁶²

En este marco, el dilema estriba en que los desplazamientos competenciales desde el ámbito estatal hasta el supranacional ponen de manifiesto determinados vacíos de legitimidad. Dicho en otros términos: Es preciso tomar las decisiones allí donde se encuentran los problemas, pero allí donde se encuentran los problemas no existen estructuras democráticas tan perfeccionadas como las que poseen los Estados. Este dilema se encuentra en el centro del debate en torno al futuro de la democracia en el ámbito supranacional. Lo cierto es que podemos encontrarnos ante el inicio de un

⁵⁶²HABERMAS, J. *La constelación posnacional*, cit.,p. 96.

cambio de paradigma (utilizando la terminología de Kuhn⁵⁶³) en el seno de la teoría y práctica democrática en la esfera internacional, lo que implicaría, a su vez, una redefinición del papel del Estado soberano.

Partiendo de estas premisas David Held, en su obra *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*⁵⁶⁴ llega incluso a proponer un modelo teórico de democracia cosmopolita en el sentido kantiano, basado en una reforma profunda de las Naciones Unidas (incluido el establecimiento de una fuerza militar internacional, responsable y eficaz) y una intensificación de los procesos de regionalización política.

El problema de este tipo de propuestas reside en que no dejan de ser construcciones intelectuales en el vacío. Aunque no debemos renunciar a una concepción del orden internacional inspirada en la tradición universalista, heredada de Francisco de Vitoria y Kant, también hemos de ser conscientes de que la plasmación de esos principios en la Comunidad Internacional ha de realizarse teniendo en cuenta las relaciones de poder existentes. Es precisamente a través de la toma de conciencia de la existencia de intereses comunes y de la profundización en los instrumentos y principios jurídicos de Derecho Internacional como podemos encaminarnos hacia esa sociedad cosmopolita. Y el camino es siempre incierto. Como señala el profesor Carrillo Salcedo:

“El modelo teórico o ideal de Derecho Internacional no está plenamente inscrito en los hechos, sino que coexiste con el modelo tradicional, en una especie de palimpsesto en el que la ambigüedad resulta inevitable. En otras palabras, no se trata de dos fases

⁵⁶³KUHN, T.S. *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1971.

⁵⁶⁴HELD, David. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós, 1997.

históricas sucesivas, representando la última de ellas una superación y un desplazamiento de la anterior; por el contrario, la realidad es que el modelo institucional y comunitario no ha desplazado al modelo tradicional, que parece irreductible”⁵⁶⁵

En todo caso, el ámbito supranacional en el que el principio democrático ha alcanzado un grado de desarrollo más elevado es, sin duda alguna, y como hemos tenido ocasión de comprobar, el de la Unión Europea.

IV.3. EL DESARROLLO EN EL DERECHO ORIGINARIO DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA: DEL FALLIDO TRATADO CONSTITUCIONAL AL TRATADO DE LISBOA.

El debate en torno al déficit democrático que venimos de analizar y que fue creciendo paulatinamente a lo largo de los años ochenta y noventa provocó un mayor interés por parte del legislador de la Unión Europea en plasmar de forma visible y con rango de Derecho originario aquellos aspectos del principio democrático que afectaban de lleno al funcionamiento de la Unión. Una vez que, tras la reforma del Tratado de Ámsterdam, se consagra el principio de democracia como principio en el que se basa la Unión (artículo 6 TUE), el paso siguiente sería el dar mayor visibilidad a aquellas facetas de dicho principio que se encarnan específicamente en la vida y funcionamiento institucional de la Unión. El primer impulso en este sentido será el dado por la Declaración de Laeken⁵⁶⁶, con la ya mencionada referencia al “reto democrático” y la apuesta por “más democracia , transparencia y eficacia en las instituciones europeas”.

⁵⁶⁵CARRILLO SALCEDO, J. A. *Acto de investidura como doctor honoris causa. Univerddidad Carlos III de Madrid*. Madrid: Insituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, 2006.

⁵⁶⁶Anexo a las Conclusiones de la Presidencia: Declaración sobre el futuro de Europa Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. SN 300/1/01 REV 1.

Y sobre todo porque dicha declaración concluiría con una “convocatoria de una Convención sobre el futuro de Europa”⁵⁶⁷, iniciándose así un proceso⁵⁶⁸ que culminaría con el *non nato* Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, cuyo Título VI de la Parte I reza de la siguiente forma: *De la Vida Democrática de la Unión*. Título que será el germen del vigente Título II *Disposiciones sobre los principios democráticos*.

Analizaremos a lo largo de este epígrafe los distintos momentos de este proceso, y no con un afán historicista, sino siendo conscientes de que forman parte de un *continuum* que cristaliza en la consagración expresa por el TUE vigente de una serie de manifestaciones del principio democrático en la vida de la Unión Europea⁵⁶⁹. En efecto, como señala, con acierto, la profesora Guinea Llorente el Tratado de Lisboa es heredero directo de la Convención Europea que se inicia en febrero de 2002 y termina en julio de 2003, de la Conferencia Intergubernamental de 2003-2004 (que aprobara el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* que nunca llegó a entrar en vigor), y, obviamente, de la Conferencia intergubernamental de 2007. Todas devienen etapas de un mismo proceso, siendo la segunda CIG la que más enmiendas planteara a la Convención originaria.⁵⁷⁰ Por eso, para entender la formulación final del principio

⁵⁶⁷“Para garantizar una preparación lo más amplia y transparente posible de la próxima Conferencia Intergubernamental, el Consejo Europeo ha decidido convocar una Convención que reúna a los principales participantes en el debate sobre el futuro de la Unión. A la vista de lo anterior, dicha Convención tendrá el cometido de examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles.”SN 300/1/01 REV 1, p. 24.

⁵⁶⁸Aunque, de hecho, la Declaración nº 23 anexa al Tratado de Niza anunciaba ya una nueva Conferencia Intergubernamental para el año 2004. Diario oficial nº C 80 de 10 de marzo de 2001.

⁵⁶⁹ A lo largo de este capítulo analizaré esencialmente el proceso de gestación de normas de Derecho originario. Me centraré pues, en el aporte de los documentos oficiales e instrumentos normativos que están implicados en el mismo. Al tratarse de temas y conceptos que serán tratados ampliamente en los dos próximos capítulos será en ellos donde aportaré abundante bibliografía y aparato doctrinal y de debate académico sobre los mismos.

⁵⁷⁰“La Conferencia Intergubernamental (CIG) desarrollada en 2007 no constituye una CIG autónoma, no puede explicarse como un proceso separado del proceso constitucional iniciado en

democrático en el Título II TUE habremos de analizar previamente el proceso de gestación del mismo.

Volviendo a la Declaración de Laeken, el hecho de que ésta planteara la convocatoria de una Convención para preparar una nueva Conferencia Intergubernamental tiene una doble transcendencia por lo que al principio democrático se refiere. Desde el punto material será uno de los hitos iniciales del proceso que llevará a la creación de nuevas normas de Derecho originario sobre la democracia y la vida de la Unión. Desde el punto de vista procedimental, como ya apuntamos en el Capítulo primero de la presente obra, supone la consolidación del método convencional, ya inaugurado para la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁵⁷¹. En efecto, el respeto del principio democrático en el marco de la Unión no habrá de consistir solamente en la aplicación material de las normas que rigen su desenvolvimiento y que legitiman el ejercicio cotidiano del poder, sino que debe afectar también a la forma en que ese poder se constituye y por lo tanto, al procedimiento por el que las normas de Derecho originario se reforman.

En todo caso, la necesidad de dotar de mayor transparencia y cauces de participación y representatividad al proceso de reforma del Derecho originario se hacía evidente. En palabras de Pernice, "el primer y más importante avance en el camino para democratizar

2001 sino que es una etapa del mismo. (...) La CIG de 2007 es parte del proceso constitucional en la medida en que aborda la renegociación del texto fruto de ese proceso con el objeto de permitir su ratificación por todos los Estados miembros y su vigencia. (...) La actual CIG (de 2007) no puede explicarse sin la existencia previa del anterior proceso, encuentra su causa en el mismo". GUINEA LLORENTE, M. "La conferencia intergubernamental de 2007". En MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, J. (coord.) *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*. Madrid: Iustel, AEPDIRI. 2008, pp. 100-101.

⁵⁷¹La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue proclamada solemnemente el 18 de diciembre de 2000 por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión durante el Consejo Europeo de Niza. Se publicó en el Diario oficial nº C 364/01 de 18 de diciembre de 2000. El texto de la carta tal y como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo acompañado de las Explicaciones del Praesidium de la Convención Europea está publicado en el Diario Oficial nº C 303 de 14 de diciembre de 2007.

la Unión Europea es insertar principios democráticos en el procedimiento elegido para la revisión de los Tratados"⁵⁷²En este sentido Pernice se refiere a la Unión Europea como *Verfassungsverbund*, como unión constitucional y no tanto como unión de Estados, *Staatenverbund*, termino tan apreciado por el Tribunal Constitucional Federal Alemán⁵⁷³, que lo ha usado profusamente tanto en la sentencia sobre Maastricht como en la sentencia sobre el Tratado de Lisboa que comentemos en el epígrafe anterior. De esta forma queda matizada, al menos, la idea de los Estados como señores de los Tratados.⁵⁷⁴Ahora bien, es evidente, como venimos señalando a lo largo de estas páginas, que la Unión Europea no deja de ser una Organización Internacional en la que el papel de los Estados va a seguir siendo preponderante en el momento de reformar los

⁵⁷²PERNICE, I, "Der europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung", *JöR*2000, 48, pp. 205-232. En especial p. 230.

⁵⁷³Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán de 12 de octubre de 1993. Maastricht Urteil. BVerfGE 89; Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán de 30 de junio de 2009. BVerfG, 2 BvE 2/08. Incluso en la sentencia sobre el Tratado de Lisboa, más reciente, con el grado de evolución actual del Derecho de la Unión, el Tribunal insiste en la idea de Unión de Estados, *Staatenverbund*, en la que la unión (*Verbund*) "comprende una asociación estrecha y permanente entre Estados que continúan siendo soberanos, una asociación que ejerce el poder público soberano sobre la base de tratados, y cuyo ordenamiento fundamental solamente está sujeto a la libre disposición de los Estados miembros" (apdo. 229). El Tribunal Constitucional Federal Alemán parte pues, de una concepción sin matices de la idea de los Estados como señores de los Tratados "*Herren der Verträge*", expresión que repite a lo largo de la sentencia (apdos. 231, 235, 298...).

⁵⁷⁴En línea con PERNICE (cuyas ideas, en Alemania, están en consonancia con autores como HABERLE o HESSE) los profesores LÓPEZ PINA Y GÚTIERREZ GUTIÉRREZ, entre nosotros, han llegado a afirmar que los Estados no pueden ser ya considerados sin más los señores de los Tratados ya que éstos apelan a un "poder mixto". LÓPEZ PINA, A; GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I, *Elementos de Derecho público*, Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas, 2002. págs. 44,45. El debate es recogido en un interesante artículo por ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES J. "La convención sobre el futuro de Europa" *Teoría y Realidad Constitucional*. 2002/2003, nº 10-11. Estas ideas se oponen a las expresadas por el Tribunal Constitucional Federal Alemán, cuya posición (vid. nota al pie anterior) no admite matices. Sin embargo ha de recordarse que la autoría de la expresión "señores de los Tratados" corresponde a HANS PETER IPSEN, que ya la utilizó en los años setenta, si bien no de una forma absoluta, sino reconociendo ciertas limitaciones y matizaciones al poder de los Estados sobre el contenido de los Tratados. IPSEN, H.P. *Europäisches Gemeinschaftsrecht*. Tübingen: Mohr, 1972, p. 101.

Tratados constitutivos, como lo demuestra el hecho de que siempre tendrán la última palabra en las Conferencias Intergubernamentales.

El hecho es que la *Convención para el Futuro de Europa* comenzó finalmente sus trabajos el 28 de febrero de 2002, encargada de un debate estructurado que habría de culminar posteriormente en una Conferencia Intergubernamental. El análisis de la composición de la Convención nos puede proporcionar determinadas pistas sobre el impacto que este nuevo procedimiento de reforma del Derecho originario estaba teniendo en la práctica sobre la aplicación del principio democrático en la Unión Europea:

La Convención estaba formada por 105 miembros:

- 2 representantes de la Comisión.
- 16 representantes del Parlamento Europeo.³⁰ 30 representantes de los parlamentos nacionales de los Estados miembros (2 por cada parlamento nacional).
- 26 representantes de los parlamentos nacionales de los Estados candidatos, (entonces eran 13).
- 15 representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.
- 13 representantes de los Gobiernos de los Estados candidatos.⁵⁷⁵
- 3 miembros de la Presidencia. El Consejo Europeo (y no la propia Convención democráticamente como ocurrió en la Convención que elaboró la Carta de Derechos Fundamentales) elige al Presidente (Giscard D'Estaing) y dos vicepresidentes (Jean Luc Dehane y Giuliano Amato)⁵⁷⁶.

A diferencia de que ocurriera en la anterior Convención, no hay ningún representante del Tribunal de Justicia, aunque ésta puede participar y tener voz en los trabajos de la

⁵⁷⁵ Los representantes tanto de los parlamentos nacionales como de los gobiernos de los países candidatos pueden participar de los debates de la Convención, pero no podrán impedir que se alcance el consenso entre los Estados miembros.

⁵⁷⁶ La Convención va a estar dirigida por un *Praesidium*, compuesto por 12 miembros, el presidente y los dos vicepresidentes, los representantes de los Gobiernos que ejerzan la presidencia del Consejo durante los trabajos de la Convención, dos representantes de la Comisión y dos representantes del Parlamento Europeo y dos representantes de los parlamentos nacionales.

Convención por expresa invitación del Praesidium, al igual que el Tribunal de Cuentas. Sí es una novedad el hecho de que participen como observadores 6 representantes del Comité de las Regiones, 3 representantes del Comité Económico y Social, 1 representante del Defensor del Pueblo Europeo y 3 de los interlocutores sociales.⁵⁷⁷

Las decisiones se toman por consenso, el principio de transparencia ha de regir el proceso, de tal manera que las deliberaciones son públicas, las actas son de libre acceso a través de Internet y la sociedad civil organizada podrá participar con propuestas a través de un foro en la red. Se pretende, por lo tanto aplicar el principio de democracia participativa a los debates de la Convención y buscar la implicación de la ciudadanía.

¿Qué conclusiones podemos extraer de lo hasta ahora expuesto por lo que al principio democrático se refiere?

- En primer lugar, hemos de constatar que no nos hallamos ante un verdadero proceso constituyente en el sentido que lo podemos entender en el Derecho constitucional tradicional. La Convención no es una asamblea elegida por los ciudadanos para, en representación de la soberanía del pueblo, ejercer el poder constituyente⁵⁷⁸. Entre otras cosas, porque como venimos insistiendo desde el inicio de estas páginas la Unión Europea no puede analizarse con las categorías iuspublicistas aplicables tradicionalmente a los Estados y la utilización del término constitucional aplicado al Derecho de la Unión no se puede utilizar en

⁵⁷⁷Anexo a las Conclusiones de la Presidencia: Declaración sobre el futuro de Europa Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. SN 300/1/01 REV 1.

⁵⁷⁸Como el propio presidente de la Convención declaró: “Nous ne sommes ni une Conférence Intergouvernementale, ni un Parlement. Nous sommes une Convention. Nous ne sommes pas une Conférence intergouvernementale, car nous n’avons pas reçu le mandat des Gouvernements de négocier en leur nom les solutions que nous proposerons. Nous ne sommes pas un Parlement, car nous ne sommes pas une institution élue par les citoyens pour élaborer des textes législatifs. Ce rôle est celui du Parlement européen, et des Parlements nationaux. Nous sommes une Convention. Qu’est-ce à dire? Une Convention est un groupe d’hommes et de femmes réunis à seule fin d’élaborer un projet commun. Le principe de notre existence, c’est notre unité. Les membres des quatre composantes de notre Convention ne devront pas se considérer comme étant uniquement les porte-parole de ceux qui les ont désignés -Gouvernements, Parlement européen, Parlements nationaux, et Commission.”Discours prononcés lors de la session inaugurale de la Convention le 28 février 2002. Discours introductif du président V. Giscard d’Estaing à la Convention sur l’avenir de l’Europe. CONV 4/02, pp. 21-22.

sentido análogo al de las constituciones estatales. Dicho con otras palabras, la Convención no puede ser una asamblea constituyente en el sentido tradicional estatalista porque el Tratado Constitucional no es una Constitución en el sentido estatalista.⁵⁷⁹ El papel de los ciudadanos, y del principio democrático, por tanto, es aquí mucho más limitado.

- Se cuenta por lo tanto con representantes de los ciudadanos, sea del Parlamento Europeo o de los Parlamentos nacionales (legitimidad de primer grado) o de sus gobernantes elegidos democráticamente (legitimidad de segundo grado en los sistemas parlamentarios europeos), lo que, evidentemente, incrementa el grado de representatividad. Pero la composición de la Convención no está sometida a la voluntad ciudadana, ni es una decisión tomada por sus representantes elegidos directamente en el Parlamento Europeo o en los parlamentos nacionales, sino por el Consejo Europeo reunido en Laeken, es decir por los representantes de la lógica intergubernamental de la Unión, de la legitimidad interestatal, no de la legitimidad democrática (utilizando la nomenclatura de la doble legitimidad con la que iniciábamos las reflexiones de este capítulo).
- Finalmente, del análisis de la composición de la Convención se deriva de nuevo que el protagonismo de la lógica interestatal prima sobremanera sobre la lógica de la Unión. En efecto, del conjunto de miembros de la Convención, sólo los 2 representantes de la Comisión y los 16 del Parlamento Europeo encarnan los intereses de las instituciones de la Unión Europea frente, por ejemplo, a los 30 representantes de los parlamentos nacionales de los Estados miembros⁵⁸⁰ o los 15

⁵⁷⁹Como apunta la profesora MANGAS MARTÍN, “Hablar de Constitución Europea desde la perspectiva tradicional estatalista del Derecho Constitucional tiene escaso sentido y provoca incongruencias transponer las categorías estatales al Tratado constitucional (...) No debemos caer en la mimética tentación de proyectar sobre la UE y su Tratado constitucional las categorías constitucionales internas. El Tratado constitucional se parece a una constitución; pero no es una verdadera constitución, sino un tratado internacional constitutivo de una avanzada y atípica organización internacional”. MANGAS MARTÍN, A. *La constitución europea*. Madrid: Iustel, 2005, p. 20.

⁵⁸⁰Es de destacar que el hecho de que acudan sólo dos representantes por cada parlamento nacional, si bien es positivo desde el punto de vista práctico, tanto en lo que se refiere a la

representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. La Convención introduce, sin duda alguna, unas notas de pluralidad y da cauce a las voces de la Unión Europea en el proceso, así como a determinado grado de legitimidad democrática, pero, no lo olvidemos lo hace con las limitaciones referidas y con la finalidad última de preparar una Conferencia Intergubernamental en la que se deberá aprobar el texto definitivo que habrá de ser ratificado por todos y cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea siguiendo lo previsto en sus distintas normas constitucionales.

No obstante, pese a todas las limitaciones la Convención fue un instrumento eficaz, capaz de redactar por consenso una propuesta de “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” en menos de un año (desde febrero de 2002 hasta junio de 2003) y con una legitimidad democrática mayor de la hasta entonces conocida en un proceso de reforma.

Respecto al desarrollo de los trabajos sobre el principio de democracia, ya desde el primer momento, concluido el primer debate general de los días 21 y 22 de mayo, el presidente indicó que entre las cuestiones concretas a tratar estaría el ejercicio de los cometidos de la Unión Europea en atención a los criterios de eficacia y legitimidad.

En las sesiones de junio se deliberó sobre el principio de democracia participativa y sobre el papel de los parlamentos nacionales. Y a partir de la división de las tareas de la Convención en grupos de trabajo (medida que se había acordado en mayo) los temas relativos a la legitimidad democrática se agruparon fundamentalmente en torno al Grupo IV, que versaba sobre el papel de los parlamentos nacionales y el Grupo IX, sobre simplificación.

composición como al funcionamiento de la Convención, no está exento de problemas desde el punto de vista del principio democrático en tanto en cuanto tiende a dotar de representación a los dos grandes partidos de cada país excluyendo, en detrimento de la pluralidad política con representación política en los Estados europeos.

Las deliberaciones del Grupo IV, estuvieron estrechamente ligadas con el funcionamiento de la democracia en el proyecto de integración. En efecto, el principio democrático está directamente relacionado con el papel que desempeñan los parlamentos nacionales en el ámbito del diseño multinivel de la estructura jurídico política de la Unión Europea, tanto a través del control de los ejecutivos nacionales al llevar a cabo sus políticas europeas como en su participación directa en los asuntos que afectan al ámbito de la Unión. La relación y comunicación entre parlamentos nacionales y Parlamento Europeo y otras instituciones como Consejo, Comisión o Tribunal de Cuentas, las funciones de la COSAC (Conferencia de los Órganos Especializados en los Asuntos Comunitarios y Europeos de los Parlamentos de la Unión Europea) y el papel de los parlamentos nacionales respecto del control del principio de subsidiariedad estuvieron en el centro de los debates.

El informe final del Grupo de 22 de octubre de 2002, recoge el resultado de estas deliberaciones y recomienda la inclusión expresa en el Tratado de un texto específico que regule el papel de los parlamentos nacionales. Las cuestiones que afectan a la democracia se extienden más allá de lo estrictamente referido a los parlamentos nacionales para abarcar temas como la transparencia en el seno del Consejo o la consagración del método convencional con rango de Derecho originario.⁵⁸¹

⁵⁸¹Entre las propuestas del Informe final del Grupo IV sobre el papel de los parlamentos nacionales, destacan las siguientes:

“-El futuro Tratado constitucional debería incluir un texto específico mediante el cual se reconociera la importancia de la participación activa de los parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea, en particular garantizando la fiscalización de la acción de los gobiernos en el Consejo, lo que conlleva supervisar el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

-El Consejo debería actuar en sesiones públicas siempre que ejerza su función legislativa. La coordinación de las políticas así como las demás actividades deberían también llevarse a cabo a puertas abiertas en la mayor medida posible. Deberían darse motivos claros cuando se estimen necesarias las sesiones a puerta cerrada (...)

-La documentación y actas de los trabajos del Consejo debería remitirse en un plazo de diez días al Parlamento Europeo así como a los parlamentos nacionales, paralelamente a su transmisión a los gobiernos.

Por lo que respecta al Grupo IX sobre simplificación, éste hubo de afrontar una serie de temas que afectaban de lleno al principio democrático. Como expresó el propio Grupo en su informe final⁵⁸² “la simplificación de los instrumentos y procedimientos de la Unión que persigue la Convención es una operación con repercusiones considerables que tienen relación directa con el nivel de democracia de nuestras instituciones”. Indudablemente, la simplificación y jerarquización de los actos de la Unión, así como la simplificación de los procedimientos tiene efectos, (que fueron objeto de debate y recogidos en el informe final) en aspectos esenciales del funcionamiento democrático de la Unión Europea: la transparencia y la legitimidad de actos y procedimientos de las instituciones, los cauces de participación ciudadana en dichos actos y procedimientos, la mejora y simplificación de procedimientos legislativos, con la extensión de la codecisión, y el aumento de poder del Parlamento, (también en el ámbito presupuestario) llegando casi a equipararse con el Consejo. Todas estas cuestiones quedaron recogidas como propuestas en el Informe final del Grupo de IX.⁵⁸³

-La Comisión debería transmitir todos los documentos de carácter consultivo y las propuestas legislativas simultáneamente a los parlamentos nacionales, al Parlamento Europeo y al Consejo. La Comisión debería presentar su estrategia política anual y su programa legislativo y de trabajo anual a los parlamentos nacionales, al Parlamento Europeo y al Consejo.

- El Tribunal de Cuentas debería transmitir su informe anual simultáneamente a los parlamentos nacionales, al Parlamento Europeo y al Consejo (...)

-La COSAC podría contemplar la elaboración de directrices y/o de un código de conducta para los parlamentos nacionales donde se establecieran normas mínimas convenientes para un ejercicio eficaz de control parlamentario nacional, y constituir una plataforma para intercambiar periódicamente información acerca de las mejores prácticas en los mecanismos de control a nivel nacional y proceder a una evaluación comparativa de éstos (...)

-Debería crearse un mecanismo que permitiera a los parlamentos nacionales transmitir, al principio del proceso legislativo, sus puntos de vista sobre el respeto del principio de subsidiariedad en una propuesta legislativa. Este mecanismo debería basarse en el proceso y no debería obstaculizar ni retrasar el proceso legislativo (...)

-Formalizar en un futuro Tratado constitucional el método de una Convención, como mecanismo preparatorio para futuras modificaciones de los Tratados.”

Informe final del Grupo IV sobre el papel de los parlamentos nacionales. Bruselas, 22 de octubre de 2002. CONV 353/02.

⁵⁸²Informe final del Grupo IX “Simplificación”, Bruselas 29 de noviembre de 2002. CONV 424/02.

⁵⁸³Se recogen aquí algunas de las más significativas, referidas a los temas mencionados:

En paralelo al trabajo de los Grupos y desde el mes de septiembre, el Praesidium venía trabajando, con escasa publicidad, sobre una propuesta de Anteproyecto de Tratado Constitucional elaborada por Giscard d'Estaing. Dicho Anteproyecto, que se planteaba con el objetivo expreso de la aprobación de un Tratado por el que se estableciera una Constitución para Europa, fue sometido a un primer debate del plenario de la Convención el 28 de octubre de 2002, despertando gran interés. Se trataba, como se llegó a conocer en la jerga de la Unión, de un “esqueleto” sobre el que el Praesidium iría presentando propuestas más elaboradas para enriquecerlos debates de la Convención.

En todo caso, el anteproyecto, tal y como se presentara al pleno de la Convención el 28 de octubre ya contenía un Título VI sobre la vida democrática de la Unión en la que se apuntaban una serie de temas axiales en torno al principio de democracia: Igualdad de los ciudadanos ante las instituciones de la Unión, reconocimiento del principio de democracia participativa, consagración en un protocolo del principio de procedimiento uniforme en las elecciones al Parlamento Europeo, principio de publicidad y transparencia en las deliberaciones de las instituciones legislativas y establecimiento de reglas de votación aplicables a las instituciones de la Unión.⁵⁸⁴ Estas cuestiones han

“La codecisión deberá ser la regla general de adopción de los "actos legislativos". Una vez que se haya hecho constar este principio en la primera parte del tratado constitucional, convendría revisar en consecuencia las bases jurídicas de la segunda parte, aunque, claro está, podrían preverse excepciones (...)

La autoridad presupuestaria tiene que seguir siendo doble: Parlamento Europeo y Consejo (...) el Parlamento Europeo podría tener la última palabra en materia de gastos (...) Transparencia. El Grupo considera que, como ya se ha señalado en la introducción, debe entenderse la simplificación como un factor de democracia. En tal sentido, en todo momento, el Grupo ha actuado movido en todo momento por el ánimo de "legibilidad". Es preciso que los ciudadanos entiendan con facilidad el alcance de un acto, así como su legitimidad (...) Necesidad de intensificar en todas las fases del proceso legislativo la consulta de los sectores interesados, incluidas las autoridades regionales y locales, e importancia del papel de las asociaciones y las organizaciones representativas de los sectores interesados, en calidad de "interfaces" entre los ciudadanos y los protagonistas políticos. Debe darse relieve al cometido del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones. Las propuestas legislativas deberían acompañarse de una ficha de impacto que debería mencionar, entre otros aspectos, la consulta de los sectores interesados.” CONV 424/02.

⁵⁸⁴El Título VI del Anteproyecto presentado al plenario rezaba de la siguiente forma: “TÍTULO VI: DE LA VIDA DEMOCRÁTICA DE LA UNIÓN. Artículo 33. Este artículo establece el principio según el cual los ciudadanos de la Unión son iguales respecto de las Instituciones de

dominado el debate en torno al principio democrático hasta nuestros días y buena parte de ellas se encuentran recogidas en el Tratado de la Unión Europea vigente.

Este Anteproyecto sirvió como base para la discusión y elaboración del Proyecto de Tratado Constitucional. Las deliberaciones tuvieron lugar en distintas sesiones según las distintas partes del mismo. En las sesiones del 24 y 25 de abril se debatió sobre el Título VI de la Parte I *De la vida Democrática de la Unión*. A esta sesión, el Praesidium presentaba un texto mucho más elaborado, con distintas modificaciones respecto al “esqueleto” presentado en la sesión del 28 de octubre de 2002. En este texto (CONV 650/63)⁵⁸⁵ en primer lugar, desaparecían los artículos referidos al procedimiento

ésta. Artículo 34. Este artículo enuncia el principio de democracia participativa. Las Instituciones garantizarán un elevado grado de transparencia que permita a las distintas formas de asociación de los ciudadanos participar en la vida de la Unión. Artículo 35. Esta disposición haría referencia a un protocolo en el que se recogerían las disposiciones que garantizan la elección del Parlamento Europeo con arreglo a un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros.

Artículo 36. Esta disposición establece la norma de la publicidad de las deliberaciones legislativas del Parlamento Europeo y del Consejo, en su forma legislativa. Artículo 37. Esta disposición establecería las reglas de votación aplicables a las deliberaciones de las Instituciones de la Unión, incluida la definición de las mayorías cualificadas, así como la aplicación de la posibilidad de abstención constructiva y las consecuencias de la misma.” Bruselas, 28 de octubre de 2002. Anteproyecto de Tratado Constitucional. CONV 369/02.

⁵⁸⁵ Los proyectos de artículos 33 a 37 que integraban el Título VI presentado por el Praesidium tenían el siguiente tenor literal: “Artículo 33: Principio de igualdad democrática. El funcionamiento de la Unión se basa en el principio de la igualdad de los ciudadanos, que gozarán equitativamente de la atención de las instituciones de la Unión. Artículo 34: Principio de democracia participativa. 1. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. 2. Las instituciones de la Unión darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por las vías apropiadas, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones sobre todos los ámbitos de acción de la Unión. 3. Las instituciones de la Unión mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas de la sociedad civil. Artículo 35: El Defensor del Pueblo Europeo. Se nombrará a un Defensor del Pueblo para que reciba, investigue e informe sobre las reclamaciones relativas a casos de mal administración en las instituciones de la Unión. Artículo 35 bis: Los partidos políticos a escala europea. Los partidos políticos a escala europea contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión. Artículo 36: Transparencia de los trabajos de las instituciones de la Unión. 1. A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones de la Unión actuarán en el mayor respeto posible del principio de apertura. 2. Las sesiones del

electoral uniforme del Parlamento Europeo y a las reglas de votación aplicables a las votaciones de las instituciones de la Unión, que se entendían habrían de ubicarse sistemáticamente en el Título IV (*De las Instituciones de la Unión*). Se propone la incorporación en el título VI de una referencia al papel del Defensor del Pueblo Europeo (proyecto de artículo 35), tomada en parte del entonces vigente artículo 195.1 TCE, al igual que una mención a los partidos políticos europeos artículo (proyecto de artículo 35 bis) basada en el artículo 191 del TCE.

La redacción sobre la transparencia y publicidad en los trabajos de las instituciones de la Unión (proyecto de artículo 36) es más completa que en el Anteproyecto de octubre e incluye una mención al “principio de apertura”, en referencia al artículo primero del

Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo cuando delibere sobre una propuesta legislativa. 3. Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida en un Estado miembro tendrán derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, así como de las agencias y organismos creados por dichas instituciones, sea cual sea la forma de dichos documentos. 4. El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, por el procedimiento legislativo, los principios generales, las condiciones y los límites que regularán, por motivos de interés público o privado, el ejercicio del derecho a acceder a los documentos. 5. Cada institución, agencia u organismo mencionado en el apartado 2 establecerá en su reglamento interno las disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos. Artículo 36 bis: Protección de datos personales. 1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos personales que la conciernan. 2. El Parlamento y el Consejo adoptarán, por el procedimiento legislativo, las normas sobre protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y organismos de la Unión, así como por los Estados miembros en el ejercicio de las actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, y sobre la libre circulación de estos datos. Artículo 37: Estatuto de las iglesias y de las organizaciones no confesionales 1. La Unión Europea respeta y no prejuzga el estatuto reconocido, en virtud del derecho nacional, a las iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas en los Estados miembros. 2. La Unión Europea respeta asimismo el estatuto de las organizaciones filosóficas y no confesionales. 3. La Unión mantendrá un diálogo regular con dichas iglesias y organizaciones, en reconocimiento de su identidad y de su contribución específica.” Bruselas, 2 de abril de 2002, CONV 650/63.

TUE que establecía (y sigue estableciendo tras la reforma de Lisboa) que “que las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”. Se incorpora también al artículo el contenido del artículo 255 TCE sobre el derecho de los ciudadanos a acceder a los documentos de las instituciones.

También es novedad respecto al Anteproyecto el proyecto de artículo 36 bis que recoge en una sola base jurídica la regulación de la protección de los datos personales tanto por parte de la instituciones como por parte de los Estados miembros en aplicación del Derecho de la Unión Europea. El texto del proyecto de artículo se basa en el régimen de derecho de la Unión vigente entonces, basado esencialmente en la Directiva 95/46, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de datos, basada a su vez en el artículo 95 TCE por lo que respecta a los Estados miembros y en el 286 TCE por lo que respecta a las instituciones de la Unión.

Por último se introduce una referencia a las iglesias y a las organizaciones no confesionales (proyecto de artículo 37), que integra la Declaración nº 11 aneja al Tratado de Ámsterdam sobre el estatuto de las iglesias y las organizaciones no confesionales y añade un apartado sobre el diálogo entre las instituciones europeas y aquellas.

A este proyecto de artículos que integraban el Título VI se le presentaron un total de 235 enmiendas⁵⁸⁶, entre las cuales, además de aquellas referidas a los proyectos de artículos ya analizados, se presentan también otras que proponen la inclusión de artículos no previstos inicialmente por el Praesidium en materias como “iniciativa ciudadana de legislación”, “derecho de petición”, “principio de buena administración”, etc.

⁵⁸⁶Vid. Bruselas 15 de abril de 2003. Ficha de análisis de las propuestas de enmiendas relativas a la vida democrática de la Unión. -Proyectos de artículos relativos a la Parte I de la CE, Título VI (artículos 33 a 37). CONV 670/03.

El debate tuvo lugar, como ya señalamos en las sesiones de los días 24 y 25 de abril de 2003 y se abordaron en las discusiones todos los proyectos de artículos⁵⁸⁷. Merece destacarse, por su importancia en la redacción definitiva, la petición de incluir, junto a la regulación del principio de democracia participativa un artículo específico relativo al principio de democracia representativa. También se solicita la mención, en el marco del principio de democracia participativa, del papel de los interlocutores sociales y el diálogo social”⁵⁸⁸.

Tras estas sesiones plenarias, los trabajos de redacción prosiguen y el día 5 de junio el Praesidium presenta al pleno para un nuevo debate, entre otras materias, el Título VI,⁵⁸⁹ así como los protocolos sobre el papel de los parlamentos nacionales y sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.⁵⁹⁰ Los días 11, 12 y

⁵⁸⁷Bruselas, 30 de abril de 2003. Informe resumido de la sesión plenaria, 24 y 25 de abril de 2003. CONV 696/ 03 pp.5-8. En él se puede encontrar un análisis más detallado de los distintos puntos que provocaron el debate en cada proyecto de artículo.

⁵⁸⁸ “La petición formulada con mayor frecuencia durante el debate era la de que se reflejara el papel de los interlocutores sociales y el diálogo social autónomo en el artículo 34: "Principio de democracia participativa". El Presidente observó que las disposiciones de los Tratados actuales sobre el papel de los interlocutores sociales y sobre el diálogo social se recogerán en otras partes de la Constitución, pero manifestó que entendía el deseo de que se añadiera en la Parte I una mención de este artículo. Tomó nota asimismo de las propuestas de algunos Convencionales de incluir en este título aspectos de la democracia representativa.”CONV 696/03 p. 8.

⁵⁸⁹“Se habló poco del Título VI - "De la vida democrática de la Unión". Algunos convencionales propusieron reforzar el texto del artículo I-46, sobre la democracia participativa, en lo que se refiere al diálogo con la sociedad civil o mediante la introducción en el texto de una iniciativa de los ciudadanos. Algunos convencionales propusieron además precisar el texto del artículo I-49 sobre la transparencia de los trabajos de las instituciones de la Unión en lo que se refiere a las condiciones de acceso a los documentos. Algunos convencionales pidieron la supresión del artículo I-51 sobre el estatuto de las iglesias y organizaciones no confesionales.” Bruselas, 17 de junio de 2003. Informe de síntesis sobre el pleno de 5 de junio de 2003. CONV 798/03, p. 3.

⁵⁹⁰“Los convencionales acogieron bien ambos protocolos. En cuanto al protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales, algunos convencionales propusieron modificar el apartado relativo a la COSAC y denominar a este órgano ‘Conferencia interparlamentaria’, a la vez que elaborar más en detalle la descripción de sus funciones. Algunos convencionales lamentaron que los protocolos no establecieran una implicación directa de los parlamentos regionales que dispongan de poderes legislativos en los mecanismos y medidas que aplican.” CONV 798/03, p. 3.

13 de junio, finalmente, se presentará el texto revisado de la totalidad de la Parte I. Por lo que se refiere al Título VI *De la vida democrática de la Unión*, el texto que presentó el Praesidium al pleno,⁵⁹¹ y que incorporaba la introducción de la iniciativa legislativa ciudadana atendiendo a las enmiendas presentadas⁵⁹² es un texto ya muy elaborado, que salvo pequeñas modificaciones estilísticas coincide con la versión definitiva del texto del proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa emanado de la Convención.⁵⁹³ Se presentan también al pleno los dos protocolos sobre el papel de los parlamentos nacionales y sobre subsidiariedad. Debido a los esfuerzos alcanzados en las negociaciones previas se consigue el consenso en el pleno.⁵⁹⁴ El texto consensuado

⁵⁹¹Bruselas, 12 de junio 2007, Texto de la Parte I y de la Parte II. CONV 797/1/03. El texto incluye también el Protocolo sobre el papel de los parlamentos nacionales en la UE y el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁵⁹²CONV 814/03. “Adjunto se remite a los miembros de la Convención los textos revisados que el Praesidium presenta, tras las consultas mantenidas con los grupos y a la luz de las enmiendas sugeridas por éstos, con vistas a llegar a un consenso en la sesión plenaria del 13 de junio (...)Iniciativas ciudadanas - Nuevo apartado 4 del artículo I-46: Un número significativo de ciudadanos –que no será inferior a un millón– procedentes de un número significativo de Estados miembros podrá pedir a la Comisión que presente una propuesta adecuada cuando los ciudadanos estimen que se requiere un acto jurídico de la Unión a efectos de la aplicación de la presente Constitución. Mediante ley europea se determinarán las disposiciones relativas a las condiciones y procedimientos específicos por los que se regirá esta petición ciudadana.”

⁵⁹³Finalmente el Título VI se compondrá de ocho artículos, destacando la inclusión de los artículos referidos al principio de democracia representativa y a la interlocución social, tal y como se pidió en las sesiones de abril, así como el añadido del punto cuarto del artículo I-49 sobre la iniciativa legislativa ciudadana. Modificaciones de calado que tienen repercusión en el Derecho vigente, como tendremos ocasión de analizar:

Artículo I-44: Principio de igualdad democrática

Artículo I-45: Principio de democracia representativa

Artículo I-46: Principio de democracia participativa

Artículo I-47: Los interlocutores sociales y el diálogo social autónomo

Artículo I-48: El Defensor Europeo del Pueblo

Artículo I-49: Transparencia de los trabajos de las instituciones de la Unión

Artículo I-50: Protección de datos personales

Artículo I-51: Estatuto de las iglesias y de las organizaciones no confesionales

⁵⁹⁴“El 13 de junio, la Convención llegó a un amplio consenso sobre los textos que el Presidente de la Convención presentaría en nombre de ésta al Consejo Europeo de Salónica, a saber, el Preámbulo, la Parte I sobre disposiciones constitucionales, la Parte II sobre la Carta de los Derechos Fundamentales y los Protocolos sobre el papel de los parlamentos nacionales y la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (CONV 797/1/03). El Presidente recordó el mandato del Consejo Europeo de Laeken y elogió a los miembros de la

será el que integre (por lo que a estas materias se refiere) el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa⁵⁹⁵ elaborado por la Convención y que será entregado al Presidente del Consejo Europeo en Roma el 18 de julio de 2003.

Terminada la fase convencional con un balance positivo, pese a las limitaciones de partida a las que nos hemos referido más arriba, se convocó en otoño de 2003 la Conferencia Intergubernamental con la finalidad de continuar el proceso de reforma del Derecho originario tomando como base el Proyecto de la Convención. Parece tener lugar una cierta ósmosis con el espíritu convencional, de tal manera que se aprecia un mayor interés por respetar determinados aspectos del principio de democracia en los métodos de trabajo de la CIG. Se cuida el respeto al principio de publicidad y transparencia, con una rápida puesta a disposición del público de los documentos de la Conferencia en la red. Por otra parte, se sigue un método de negociación novedoso, “la disuasión constructiva”: Se toma como texto de referencia el Proyecto de la Convención. Si alguna delegación se quiere apartar de su tenor literal ha de presentar una redacción alternativa que cuente con el respaldo de una mayoría de otros Estados miembros. La Conferencia que llegó a complicarse por mor de las desavenencias en torno a las cuotas de poder en la formación del voto ponderado en seno del Consejo y tras tener que pasar por dos etapas llegó a la aprobación del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* en junio de 2004, firmándose en Bruselas en 29 de octubre de 2004.⁵⁹⁶

El nuevo Tratado, tras su paso por la CIG, contó con un buen número de modificaciones técnicas que mejoraron el texto surgido de la Convención, a lo que cabría añadir alguna

Convención por haber llegado a un resultado inesperado.” Bruselas, 19 de junio de 2003. Informe Resumido del Pleno. 11 y 13 de junio de 2003. CONV 814/03.

⁵⁹⁵Bruselas 18 de julio de 2003. Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. CONV 850/03.

⁵⁹⁶Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Diario Oficial nº C 310 de 16 de diciembre de 2004.

reforma política de cierto calado, pero en líneas generales se recoge sustancialmente la propuesta de la Convención. Esto es especialmente comprobable en el caso del Título VI *De la vida Democrática de la Unión*.⁵⁹⁷En la que las variaciones respecto al

⁵⁹⁷TÍTULO VI. DE LA VIDA DEMOCRÁTICA DE LA UNIÓN.

Artículo I-45

Principio de igualdad democrática.

La Unión respetará en todas sus actividades el principio de la igualdad de sus ciudadanos, que se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos.

Artículo I-46

Principio de democracia representativa.

1. El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa.
2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo.

Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos.

3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.
4. Los partidos políticos de dimensión europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión.

Artículo I-47

Principio de democracia participativa.

1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.
2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.
3. Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión mantendrá amplias consultas con las partes interesadas.
4. Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requiere un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de la Constitución. La ley europea establecerá las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones necesarios para la presentación de esta iniciativa ciudadana, incluido el número mínimo de Estados miembros de los que deben proceder los ciudadanos que la presenten.

Artículo I-48

Interlocutores sociales y diálogo social autónomo.

La Unión reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales. Facilitará el diálogo entre ellos, dentro del respeto de su autonomía.

La cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo contribuirá al diálogo social.

Proyecto de la Convención son escasas y de poco calado. Si acaso podríamos destacar como un cambio que va más allá del retoque técnico el que se produce en la redacción

Artículo I-49

El Defensor del Pueblo Europeo.

El Parlamento Europeo elegirá a un Defensor del Pueblo Europeo, que recibirá las quejas relativas a casos de mala administración en la actuación de las instituciones, órganos u organismos de la Unión en las condiciones establecidas en la Constitución. Instruirá estas quejas e informará al respecto. El Defensor del Pueblo Europeo ejercerá sus funciones con total independencia.

Artículo I-50

Transparencia de los trabajos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión.

1. A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura.

2. Las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo.

3. Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tendrá derecho, en las condiciones establecidas en la Parte III, a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte.

La ley europea fijará los principios generales y límites que regirán, por motivos de interés público o privado, el ejercicio del derecho a acceder a dichos documentos.

4. Cada institución, órgano u organismo establecerá en su Reglamento Interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos, de conformidad con la ley europea contemplada en el apartado 3.

Artículo I-51

Protección de datos de carácter personal.

1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan.

2. La ley o ley marco europea establecerá las normas sobre protección de las personas físicas respecto del tratamiento de datos de carácter personal por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como por los Estados miembros en el ejercicio de las actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, y sobre la libre circulación de estos datos. El respeto de dichas normas estará sometido al control de autoridades independientes.

Artículo I-52

Estatuto de las iglesias y de las organizaciones no confesionales.

1. La Unión respetará y no prejuzgará el estatuto reconocido en los Estados miembros, en virtud del Derecho interno, a las iglesias y las asociaciones o comunidades religiosas.

2. La Unión respetará asimismo el estatuto reconocido, en virtud del Derecho interno, a las organizaciones filosóficas y no confesionales.

3. Reconociendo su identidad y su aportación específica, la Unión mantendrá un diálogo abierto, transparente y regular con dichas iglesias y organizaciones.”

final de la iniciativa legislativa popular (que recordemos se había incorporado en la Convención *in extremis* en la sesión plenaria del 13 de junio)⁵⁹⁸. En efecto, la CIG añade algunos cambios de cierta relevancia, cambios que adquieren importancia si tenemos en cuenta que se mantendrán en el Derecho vigente tras la reforma de Lisboa:

- En primer lugar, se hace mención expresa a que los ciudadanos de la Unión que presenten la iniciativa han de ser “nacionales” de un número significativo de Estados, frente a la más vaga redacción del Proyecto de la Convención que se refería simplemente a ciudadanos “procedentes” de un número significativo de Estados.
- En segundo lugar, se subraya el carácter no vinculante para la Comisión de la iniciativa ciudadana mediante la inclusión del verbo “invitar”, ausente en la redacción del Proyecto de la Convención: “Un grupo de al menos un millón de ciudadanos... podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión”.
- En tercer lugar, se quiere hacer visible los límites que desde el punto de vista competencial tiene la iniciativa al incluir la expresión “en el marco de sus atribuciones” que tampoco estaba recogida en el Proyecto: “Un grupo... podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta...”
- Finalmente, se añade un nuevo condicionamiento al ejercicio de la iniciativa legislativa popular que habrá de ser tenido en cuenta su futura regulación mediante ley europea: la existencia de un “número mínimo de Estados miembros” de los que deben proceder los ciudadanos que presenten la iniciativa.

Son todas, en definitiva, modificaciones que no hacen sino precisar los límites y, en definitiva reducir el posible impacto de la nueva regulación; no se llegan a realizar

⁵⁹⁸Otra de las modificaciones que merecen ser señaladas es la inclusión del último inciso del artículo I-48 (Interlocutores sociales y diálogo social autónomo) sobre la cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo como impulsora del diálogo social. Recordemos que también este artículo fue uno de los últimos en ser incorporados en los trabajos de la Convención.

grandes modificaciones pero se hace visible en la medida de lo posible el carácter limitado y condicionado del nuevo instrumento de democracia participativa.

El precedente estudio del proceso de elaboración del Título VI *De la vida Democrática de la Unión* de la Parte I del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* nos permite ahora realizar a continuación una breve reflexión crítica sobre su contenido, teniendo en cuenta, como ya se ha dicho, que estas reflexiones no están movidas por el mero interés historiográfico sino que tienen por objetivo la mejor comprensión del estadio actual de la regulación del principio democrático en el funcionamiento de la Unión Europea. Sobre todo teniendo en cuenta que la mayor parte del contenido del Título II *Disposiciones sobre los principios democráticos* del TUE vigente procede de la regulación del Tratado constitucional.

-En primer lugar, el Título VI, presenta una gran heterogeneidad en su contenido. En él se integran artículos que permiten delimitar conceptualmente con claridad los contornos del principio democrático en el funcionamiento democrático de la Unión (principio de igualdad democrática, principio de democracia representativa y principio de democracia participativa, artículos I-46, I-47 y I-48, artículos que de hecho son los que van a permanecer, y casi íntegramente en el Tratado de la Unión Europea vigente)⁵⁹⁹. Y junto a ellos aparece algún artículo cuya inclusión bajo un epígrafe dedicado a la vida democrática de la Unión es más discutible:

Así, el artículo I-51, sobre la protección de datos de carácter personal. Se trata de un derecho fundamental y como tal está regulado en el artículo II-68 del Tratado por lo que su ubicación en este Título es desafortunada y redundante. Igualmente, el artículo I-48 sobre los interlocutores sociales y diálogo social

⁵⁹⁹Estos artículos nos servirán en los próximos capítulos para adentrarnos en los elementos que integran el concepto de democracia en su traslación al funcionamiento de la UE.

autónomo y el artículo I-52 referido al estatuto de las Iglesias y de las organizaciones no confesionales podrían justificar su inclusión en este el Título VI en tanto en cuanto son manifestaciones de la sociedad civil organizada, y por lo tanto pueden contribuir a desarrollar una democracia participativa en el seno de la Unión Europea.

Empero, en ese caso hubiera sido más adecuado ubicarlos bajo el rótulo del principio de democracia participativa e incluir otras manifestaciones de dicha sociedad a las que no se hacen referencia. La mención al Defensor del Pueblo Europeo, si bien dota a la figura de mayor visibilidad (abundando en el carácter didáctico que parece inspirar todo el Título) no aporta ningún elemento que no esté recogido en el artículo III-335 del Tratado; se trata, por otra parte, de una figura muy consolidada desde su introducción en el Tratado de Maastricht.

Sin embargo, la regulación del principio de transparencia en los trabajos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión (artículo I-50) está en plena consonancia con el contenido de un Título consagrado a la regulación de la vida democrática de la Unión. Sobre todo si tenemos en cuenta que el principio de transparencia ha sido una de las reivindicaciones constantes ya desde los primeros debates en torno al déficit democrático en el seno de la Unión Europea, y uno de los conceptos fundamentales recogidos en la Declaración sobre el Futuro de la Unión elaborada por el Consejo Europeo de Laeken.

- Por otra parte, el Título VI, presenta, en su conjunto, un escaso carácter innovador. Habríamos de hacer la salvedad del hecho en sí del reconocimiento del principio de igualdad democrática, del principio de democracia representativa y del principio de democracia participativa, así como de determinados aspectos de la regulación de este último principio, y en especial la introducción de la iniciativa legislativa popular, como hemos señalado. El resto

del articulado recoge una serie de preceptos que incorporan disposiciones de los tratados existentes aunque sea de manera parcial o con modificaciones de mayor o menor calado.

Ya tuvimos la oportunidad de analizar, al estudiar el desarrollo de las sesiones plenarias de la Convención de los días 24 y 25 de abril cómo los proyectos de artículos presentados por el Praesidium (CONV 650/63) eran en su mayor parte trasuntos de artículos de Derecho originario (en algún caso complementados con normas de Derecho derivado) en vigor en aquel momento. Dichos proyectos de artículos, pasarían a formar parte definitiva del Tratado constitucional.⁶⁰⁰

- Otro aspecto destacado del Título VI de la Parte Primera del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa es el de sus ausencias. En primer lugar, llama la atención la inexistencia de un artículo específico relativo al papel de los parlamentos nacionales, pieza importante en el sistema de democracia multinivel existente en la Unión Europea⁶⁰¹. Y ello a pesar del importante peso

⁶⁰⁰ Así, el artículo I-49 referido a la figura del Defensor del Pueblo está basado en el antiguo artículo 195.1 TCE, el artículo I-50 sobre el principio de transparencia recoge el concepto de apertura de las instituciones del artículo 1 TUE y la referencia al acceso a los documentos que se realiza en el I-50.4 toma como base el antiguo artículo 255 TCE. De igual forma, el artículo I-51 que aborda la regulación de la protección de los datos personales retoma lo dispuesto por los artículos 95 y 286 TCE, en el ámbito del Derecho originario y la Directiva 95/46 de 24 de octubre de 1995 en el ámbito del Derecho Derivado. El artículo I-52, por su parte, estipula sobre el estatuto de las iglesias y organizaciones no confesionales partiendo de la Declaración nº 11 aneja al Tratado de Ámsterdam. Caso especial es el del artículo I-50.2 relativo al principio de publicidad. En efecto, si bien encontramos un antecedente de este artículo (por lo que se refiere al Consejo) en el artículo 207 TCE, la regulación del artículo I-50.2 es mucho más exigente para con el Consejo, ya que mientras que el TCE sólo se refería a que el Consejo permitiera “un mayor acceso a los documentos” cuando actuara en su capacidad legislativa, el Tratado Constitucional alude al carácter público de las sesiones, tanto del Parlamento Europeo como del Consejo cuando “éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo”.

⁶⁰¹ Tan solo existe una escueta referencia a los parlamentos nacionales en el artículo I-46.2, limitada exclusivamente a su papel de control político y democrático del Consejo Europeo y del Consejo: “Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos.”

que el papel de los parlamentos nacionales ha tenido durante los trabajos de la Convención, como hemos tenido la oportunidad de analizar, cristalizando finalmente en el Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y el Protocolos sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El hecho de su regulación en estos protocolos no hubiera sido óbice para su inclusión en el Título VI, y de hecho tras la reforma del Tratado de Lisboa se va a incorporar (como tendremos la ocasión de analizar) un artículo específico en esta materia en el Título II TUE, *Disposiciones sobre los principios democráticos*.

Tampoco se hace referencia alguna a la regulación de un procedimiento electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo, como estaba previsto en los estadios iniciales de los trabajos de la Convención. Ya tuvimos la oportunidad de comprobar que el texto presentado por el Praesidium en la sesión del 24 y 25 de abril trasladaba esta cuestión al Título IV⁶⁰², ubicándolo sistemáticamente en la regulación del Parlamento europeo. Será ahí donde finalmente se estipulará sobre la materia.⁶⁰³ En todo caso una referencia en el marco del principio de democracia representativa hubiera sido positiva, teniendo en cuenta que nos hallamos ante una de las asignaturas pendientes en la articulación de la democracia en la Unión Europea.⁶⁰⁴

No se estimaron las propuestas de enmiendas discutidas en las sesiones de abril relativas a la inclusión de la figura del referéndum europeo⁶⁰⁵, lo que ha llevado

⁶⁰² Bruselas, 2 de abril de 2002, CONV 650/63.

⁶⁰³ Artículo III-330. 1. Una ley o ley marco europea del Consejo establecerá las medidas necesarias para hacer posible la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros.

⁶⁰⁴ Sobre esta cuestión volveremos en el Capítulo VI.

⁶⁰⁵ Dichas enmiendas que incluyen la referencia al referéndum europeo fueron las siguientes: Creación de la iniciativa legislativa ciudadana europea y del referéndum europeo(N.º

a echar en falta una figura propia del constitucionalismo parlamentario moderno, que crea un mecanismo de democracia directa capaz de coadyuvar al funcionamiento de las democracias representativas como es la del referéndum si quiera sea de tipo consultivo, siendo la de la iniciativa legislativa popular la única innovación incorporada en las últimas sesiones de debate.⁶⁰⁶

- Finalmente, y pese a todas las limitaciones expuestas, el Título VI de la Parte I no deja de hacer más visible la realidad democrática de la Unión Europea, cumpliendo una función eminentemente pedagógica, recopilando una serie de artículos que ponen de manifiesto la capacidad del ciudadano para tomar parte en la vida política de la Unión a través de los cauces de la democracia representativa y participativa que el proyecto de integración europeo le ofrece.⁶⁰⁷
- En todo caso, el mayor legado del Título VI está en sus tres primeros artículos en los que se reconocen y se desarrollan los principios de igualdad democrática,

42/Borrell, Carnero y López Garrido). Creación de la iniciativa de los ciudadanos europeos, de las demandas de los ciudadanos europeos y de los referendos de los ciudadanos europeos (N.º 43/Einem y Berger), así como las normas por las que habrán de regirse (N.º 43/Einem y Berger). Artículo sobre el derecho de petición y referéndum europeo (N.º 47/Lamassoure). Bruselas, 15 de abril de 2003. Ficha de análisis de las propuestas de enmiendas relativas a la vida democrática de la Unión- Proyectos de artículos relativos a la Parte I de la Constitución, Título VI (artículos 33 a 37). CONV 670/03.

⁶⁰⁶En esta línea vid. entre nosotros, JIMENA QUESADA, L. “Los instrumentos de democracia directa y la nueva Constitución Europea”. En ALVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (directs.) *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I*. Valencia: Tirant lo Blanch, ConsellJurídicConsultiu de la Comunitat Valenciana, 2004, pp. 658-663. Especialmente significativo es el título del epígrafe IV:” La alergia a otros instrumentos de democracia directa en el texto constitucional europeo: el referéndum europeo, una ocasión perdida.”

⁶⁰⁷En palabras de la profesora MANGAS MARTÍN, “Se quería hacer más visible la legitimidad democrática y la transparencia que sustentan la vida política europea. La ciudadanía tiene que ser consciente de que puede participar en al formación de las decisiones políticas, a través de las asociaciones ciudadanas, los sindicatos y los partidos políticos; que su voz individual puede ser escuchada por las Instituciones y sus reclamaciones atendidas. Por si acaso, también exige de las Instituciones el deber de aproximarse a la ciudadanía, entablar un diálogo transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil, y encarga especialmente a la Comisión, como motor de las iniciativas normativas, que mantenga amplias consultas con las partes afectadas por sus iniciativas y propuestas.”

principio de democracia representativa y principio de democracia participativa. Ellos van a ser recogidos casi íntegramente por el Tratado de Lisboa y nos van a servir como referencia para el análisis del contenido del concepto de democracia en su despliegue funcional en la Unión Europea, al que dedicaremos los próximos capítulos de la presente obra.

El fracaso del proceso de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa con los referendos negativos en Francia (29 de mayo de 2005) y Países Bajos (1 de junio de 2005) inicia un nuevo periodo dominado por la incertidumbre, en el que un fracasado periodo de reflexión no termina de alumbrar ninguna solución⁶⁰⁸ ante el impasse en el que se encuentra la reforma del Derecho originario. Por un lado, el Tratado Constitucional goza de la legitimidad democrática que le otorga tanto el método convencional utilizado durante la negociación del mismo como el hecho de haber sido ratificado por 21 de los 27 Estados miembros, en algunos casos a través de referéndum. Por otro, la imposibilidad de conseguir la unanimidad requerida para su entrada en vigor, teniendo en cuenta además el peso político de los países que lo rechazaron.

Habrá que esperar a la Presidencia alemana del año 2007 para encontrar un camino de salida a esta situación. Ya el Consejo Europeo de junio de 2006 había solicitado a la presidencia alemana que realizara una serie de consultas con los Estados miembros con la finalidad de evaluar la situación en torno a los debates sobre el Tratado constitucional y sus perspectivas de futuro. Teniendo en cuenta estas consultas habría de presentarse un informe en el primer semestre de 2007.⁶⁰⁹ Estas consultas⁶¹⁰, que se realizaron de

⁶⁰⁸En un momento dominado por la pasividad y la confusión destaca la medida tomada por la Comisión, conocida como Plan D: Democracia, diálogo y debate. Se trataba de una serie de medidas coordinadas con la finalidad de dar a conocer a los ciudadanos de los distintos Estados miembros el contenido y alcance de la Constitución Europea y poder generar el debate necesario sobre su futuro.

⁶⁰⁹“47. La Presidencia presentará al Consejo Europeo durante el primer semestre de 2007 un informe elaborado a partir de extensas consultas con los Estados miembros. Este informe debería incluir una evaluación del estado de los debates en relación con el Tratado

manera bilateral y siguiendo los métodos de la diplomacia tradicional (es decir, con total ausencia de transparencia) se convirtieron en la auténtica fase de negociación política del nuevo Tratado en ciernes.

Tanto es así que el Consejo Europeo de junio de 2007 concluyó con un acuerdo en el que se aprueba un mandato de redacción del Tratado de Reforma. Y se va más allá, no se trata de un mandato general, sino que se llega a incluir en las Conclusiones de la Presidencia un Anexo I en el que se detalla la redacción de artículos concretos, por lo que el margen de que dispondría la Conferencia Intergubernamental será muy escaso.

Por lo que se refiere al tema que nos ocupa, es decir, a la regulación del principio democrático el Anexo I de las Conclusiones de la Presidencia es ya bastante preciso y claro respecto a lo que será la regulación definitiva del Tratado de la Unión Europea hoy vigente. En Efecto, regula las cuestiones relativas al funcionamiento de la democracia en la UE en el TUE (ya en este Anexo se contempla la existencia de dos tratados el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), Título II. *Disposiciones relativas a los principios democráticos*. En las que se recogerán las disposiciones relativas a la igualdad democrática, democracia representativa y democracia participativa (incluyendo la iniciativa legislativa ciudadana) acordadas en la CIG de 2004 y se añadirá un artículo relativo al papel de los parlamentos nacionales, supliendo así una de las carencias del Título VI de la Parte I del

Constitucional y estudiar posibles evoluciones futuras. 48. Este informe será examinado ulteriormente por el Consejo Europeo y el resultado del mismo servirá como base para la adopción de nuevas decisiones sobre la manera de proseguir el proceso de reforma, entendiéndose que deberán adoptarse las medidas necesarias a tal efecto durante el segundo semestre de 2008 a más tardar. Cada Presidencia en ejercicio desde el inicio del periodo de reflexión tiene una responsabilidad especial a la hora de garantizar la continuidad de este proceso.” Consejo Europeo de Bruselas. 15 y 16 de junio de 2006. Conclusiones de la presidencia. 10633/1/06 REV1.

Tratado Constitucional⁶¹¹. Por otra parte, también se prevén modificaciones de calado que afectarán a los protocolos sobre parlamentos nacionales y subsidiariedad anexos al non nato Tratado Constitucional⁶¹². Se aumenta así el periodo de tiempo de que

⁶¹¹Consejo Europeo de Bruselas, 21 y 22 de julio de 2007. Conclusiones de la presidencia Anexo I. 11177/1/07. REV1:

II. MODIFICACIONES DEL TRATADO DE LA UE.

El TUE constará de 6 títulos: Disposiciones comunes (I), Disposiciones relativas a los principios democráticos (II), Disposiciones relativas a las instituciones (III), Disposiciones sobre la cooperación reforzada (IV), Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común (V) y Disposiciones finales (VI) (...). Disposiciones relativas a los principios democráticos (II) Este nuevo título II contendrá las disposiciones acordadas en la CIG de 2004 en materia de igualdad democrática, democracia representativa, democracia participativa e iniciativa ciudadana. Los Parlamentos nacionales tendrán una función aún mayor que la acordada en la CIG de 2004 (véase anexo 1, título II): Título II - Disposiciones sobre los principios democráticos (...)

Título II - Disposiciones sobre los principios democráticos

7) Se añade un nuevo artículo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión, con el siguiente texto:

"Los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual:

- a) serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos europeos de conformidad con el Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea;
- b) velarán por que se respete el principio de subsidiariedad, conforme a los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;
- c) participarán, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio, de conformidad con el artículo [III-260], e intervendrán en la supervisión política de Europol y en la evaluación de las actividades de Eurojust, de conformidad con los artículos [III-276 y III-273];
- d) participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados, de conformidad con los artículos [IV-443 y IV-444];
- e) serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo [I-58];
- f) participarán en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea." P.26

⁶¹² "El periodo que se concede a los Parlamentos nacionales para examinar los proyectos de actos legislativos y para formular su dictamen motivado en materia de subsidiariedad aumentará de 6 a 8 semanas (los Protocolos sobre la función de los Parlamentos nacionales y sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad se modificarán en consecuencia).

disponen los parlamentos nacionales para examinar los proyectos de actos legislativos y emitir el dictamen motivado en materia de subsidiariedad. Incrementa a su vez su capacidad de control sobre el grado de cumplimiento del principio de subsidiariedad.

El grado de concreción del mandato del Consejo Europeo determinó en buena medida la naturaleza de los trabajos, de carácter eminentemente técnico,⁶¹³ de la Conferencia Intergubernamental de 2007. Ésta se convocó formalmente el 23 de julio de 2007 y se dará por concluida el 19 de octubre de 2007 con el acuerdo del Consejo Europeo relativo al Tratado de Reforma, siendo adoptado su texto el 13 de diciembre de 2007⁶¹⁴. Por lo que respecta al Título II, *Disposiciones sobre los principios democráticos*, no se producen modificaciones respecto a lo previsto en por el Anexo I del Consejo Europeo

- Habrá un mecanismo reforzado de control de subsidiariedad, en el sentido de que si un proyecto de acto legislativo es objetado por una mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales, la Comisión volverá a examinar dicho proyecto de acto, que podrá decidir mantener, modificar o retirar. Si decide mantenerlo, la Comisión deberá justificar, mediante dictamen motivado, por qué considera que el proyecto de que se trate cumple con el principio de subsidiariedad. Dicho dictamen motivado, así como los correspondientes dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales, deberán ser transmitidos al legislador de la Unión Europea, para que los tenga en cuenta en el procedimiento legislativo. Se pondrá con ello en marcha un procedimiento específico:

- antes de que, de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario, concluya la primera lectura, el legislador (Consejo y Parlamento) estudiará la compatibilidad de la propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad, atendiendo de forma particular a las motivaciones presentadas y compartidas por la mayoría de los Parlamentos nacionales así como al dictamen motivado de la Comisión;

- si, por mayoría del 55% de los miembros del Consejo o una mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo, el legislador considera que la propuesta no es compatible con el principio de subsidiariedad, se desestimará la propuesta legislativa. (se modificará en consecuencia el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad)”. 11177/1/07. REV 1 .P. 16 y 17

⁶¹³ Se centró, en efecto más en los problemas de redacción definitiva del texto que en una discusión política del articulado (salvo los temas que quedaron pendientes en el mandato del Consejo Europeo: composición del Parlamento Europeo, número de los abogados generales, algunos aspectos de la ponderación del voto del Consejo).

⁶¹⁴ Diario oficial nº C 115 de 9 de mayo de 2008. El Tratado de la Unión Europea y el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea, tal y como quedan reformados por el Tratado de Lisboa entran en vigor, una vez que son ratificados por todos los Estados, el 1 de diciembre de 2009.

de junio de 2006, por lo que finalmente éste constará de cuatro artículos, los tres primeros (prácticamente coincidentes con lo establecido en los artículos del fallido Tratado constitucional) relativos al principio de igualdad democrática (artículo 9 TUE), al principio de democracia representativa (artículo 10 TUE) y al principio de democracia participativa (artículo 11 TUE) y un último artículo dedicado a los parlamentos nacionales (artículo 12 TUE).⁶¹⁵ Los protocolos 1 y 2 sobre el cometido de

⁶¹⁵TÍTULO II

DISPOSICIONES SOBRE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS

Artículo 9

La Unión respetará en todas sus actividades el principio de la igualdad de sus ciudadanos, que se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos. Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.

Artículo 10

1. El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa.
2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo.
Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos.
3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.
4. Los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión.

Artículo 11

1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.
2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.
3. Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas.
4. Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados.

Los procedimientos y las condiciones preceptivos para la presentación de una iniciativa de este tipo se fijarán de conformidad con el párrafo primero del artículo 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Artículo 12

los parlamentos europeos en la Unión Europea y sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad respectivamente, incorporan las innovaciones ya referidas previstas en el mandato del Consejo de junio de 2006.

En conclusión la CIG de 2007 supone, desde el punto de vista del método empleado, la vuelta al método diplomático intergubernamental; de hecho, el peso intergubernamental ha sido superior al de las CIGs precedentes, con exclusión de posibles renegociaciones de actores no gubernamentales como Parlamento Europeo, parlamentos nacionales o sociedad civil. Sí se respetó el principio de transparencia, pero el carácter eminentemente técnico de los contenidos de las reuniones imposibilitó que dicha transparencia favoreciera el debate público sobre los contenidos de las reuniones.

En todo caso, esta deriva intergubernamental (con la consiguiente pérdida de legitimidad democrática en el método de reforma del Derecho originario) a la que venimos haciendo referencia a lo largo de este capítulo) ha de matizarse si tenemos en cuenta que, como señalamos al comienzo de este epígrafe, la CIG de 2007 es el último

Los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual:

- a) serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea;
- b) velarán por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;
- c) participarán, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio, de conformidad con el artículo 70 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de las actividades de Eurojust, de conformidad con los artículos 88 y 85 de dicho Tratado;
- d) participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados, de conformidad con el artículo 48 del presente Tratado;
- e) serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 del presente Tratado;
- f) participarán en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

eslabón de una cadena que comienza con los trabajos de la Convención, y que en buena medida, como se pone de manifiesto en el ámbito del principio democrático que venimos analizando, son esos trabajos la base sobre la que trabaja la Conferencia Intergubernamental de 2007. Por otra parte, el método convencional, lejos de quedar enterrado, queda consagrado en el TUE vigente, si bien los Estados se guardan la última palabra con la posibilidad de eludir su utilización, en una nueva vuelta de tuerca del intergubernamentalismo imperante.⁶¹⁶

Por lo que se refiere a las cuestiones de fondo, la regulación del Título II del TUE responde a una simplificación y evolución, como hemos analizado, del non nato Título VI de la Parte I del Tratado Constitucional y establece una serie de principios (principio de igualdad democrática, principio de democracia representativa y principio de democracia participativa) que nos servirán en los próximos capítulos, para delimitar conceptualmente el principio democrático tal y como se proyecta en el funcionamiento de la Unión Europea.

⁶¹⁶Artículo 48.3. TUE “Si el Consejo Europeo, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, adopta por mayoría simple una decisión favorable al examen de las modificaciones propuestas, el Presidente del Consejo Europeo convocará una Convención compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión. Cuando se trate de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, se consultará también al Banco Central Europeo. La Convención examinará los proyectos de revisión y adoptará por consenso una recomendación dirigida a una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros según lo dispuesto en el apartado 4. El Consejo Europeo podrá decidir por mayoría simple, previa aprobación del Parlamento Europeo, no convocar una Convención cuando la importancia de las modificaciones no lo justifique. En este último caso, el Consejo Europeo establecerá un mandato para una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.”

CAPÍTULO V: EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA. (II) CONSIDERACIONES PREVIAS AL ANÁLISIS DEL TÍTULO II DEL TUE.

V.1 INTRODUCCIÓN

Tal y como se exponía en el anterior capítulo, la regulación del principio democrático en su proyección sobre el funcionamiento de la Unión está contenida en el Título II del TUE, *Disposiciones sobre los principios democráticos*. La redacción de este título, con todas sus deficiencias y logros, a los que nos referimos anteriormente, se articula en torno a tres principios axiales: el principio de igualdad de los ciudadanos de la Unión Europea (artículo 9 TUE), el principio de democracia representativa (artículo 10 TUE) y el principio de democracia participativa (artículo 11 TUE).

A estos tres principios hay que añadir la referencia al papel de los parlamentos nacionales (artículo 12 TUE), consecuencia del carácter multinivel de la democracia de la Unión Europea, en la que la legitimidad democrática se articula en distintos marcos referenciales: el supranacional, a través de la institución del Parlamento Europeo; el nacional, a través de los parlamentos nacionales; y (en función de las disposiciones constitucionales de los distintos Estados miembros y su mayor o menor grado de descentralización política) el regional y local.

Pues bien, estos cuatro ejes principales sobre los que se articula el Título II TUE nos sirven como elementos fundamentales para acercarnos al contenido del concepto de democracia aplicado al funcionamiento de una Organización Internacional de carácter supranacional como es la Unión Europea. Esta tarea no es en principio fácil, atendiendo tanto a la complejidad propia de la conceptualización de la democracia per se⁶¹⁷, como al

⁶¹⁷ Como señalara Anthony Arblaster, se trata de una tarea delicada teniendo en cuenta que se trata de “un tema sobre el que se ha debatido apasionada e intermitentemente durante los pasados dos mil quinientos años.” ARBLASTER, A., *Democracia*, trad. de Adriana Sandoval. Madrid: Alianza Editorial, 1992, p.154.

hecho de que su proyección en el ámbito de la Unión presenta perfiles espinosos y controvertidos⁶¹⁸ (como pusimos de manifiesto en el epígrafe del capítulo anterior dedicado a la cuestión del déficit democrático).

Ahora bien, no nos limitaremos a desarrollar estos cuatro ejes en torno a los cuales se articula el Título II TUE (recogidos en los artículos 9 a 12 TUE) sino que su estudio lo vamos a incardinar en el marco de los límites conceptuales del término democracia y su proyección en el funcionamiento de la Unión Europea. Por eso dedicaremos este capítulo, de contenido más teórico, a adentrarnos en los elementos semánticos del término democracia (el *demos* y el *kratos*) para aplicarlos a la realidad de la Unión Europea.⁶¹⁹

⁶¹⁸Esta dificultad de transportar las aportaciones de una teoría clásica de la democracia del ámbito nacional al ámbito supranacional de la Unión Europea las pone de manifiesto al profesora NINATTI: “Stante dunque l’esigenza di una vera e propria *Eurodemocracy*, pare oltremodo difficile trasporre meccanicamente osservazioni e teorie sulla democrazia a livello sovranazionale, poichè in tale sede queste problematiche vanno trattate con maggiore cautela (e ingenerano maggiori incertezze) avendo rispetto al livello statuale meno punti di riferimento, se non addirittura diversi, ed essendo ancora in piena evoluzione. (...) E nello stesso tempo la necessità di una democratizzazione del livello sovranazionale non deve far perdere di vista la componente nazionale permettendo un abbassamento del livello di guardia proprio degli Stati membri, poichè quest’ultimi risultano fattori essenziali e imprescindibili ai fini dell’esperimento democratico europeo complessivo. Se dunque, seppure con evidenti limitazioni, la questione democratica sta tentando di imporsi sempre più direttamente a livello sovranazionale, anche (e soprattutto) come esito di una pressione osmótica creata dall’integrazione sempre più stretta dei paesi membri, nondimeno rimane di primaria importanza il livello statuale.” NINATTI, S. *Giudicare la democrazia? Processo politico e ideale democratico nella giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea*. Milano: Giuffrè, 2004, p.58-59. En el mismo sentido, NETTESHEIM, M. *Developing a Theory of Democracy for the European Union*. Berkeley: The Berkeley Electronic Press, 2006. (www.bepress.com/ils/iss9/art13); MÉNY, I. “De la démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges”. *JCMS*.2002; SCHIMMELFENNIG, F. “The normative origins of democracy in the European Union: toward a transformationalist theory of democratization”. *European Political Science Review*. Vol. 2 Issue 02. July, 2010, pp. 211-233.

⁶¹⁹Las reflexiones contenidas en este capítulo son la decantación de un estudio en profundidad sobre el concepto de democracia realizado en mi tesina de doctorado: *Hacia una concepción de la democracia*. (Pendiente de publicación). Sobre este tema vid. también: Kratos y demos en la Unión Europea. MOREIRO GONZÁLEZ, C.J., DÍAZ NARVÁEZ, A. En MOLINA DEL POZO, C.F. (coord.) *Principios esenciales informadores en la construcción de la Unión Europea: homenaje a José Antonio Jáuregui*, págs. 31-44.

V.2 DEMOS Y KRATOS EN LA UNIÓN EUROPEA: EL DEMOS

Cierto es que resulta bien sencillo desentrañar el significado etimológico del término democracia. Es éste, como sabemos, un concepto que deriva del griego *δημοκρατία*, compuesto a su vez de *δημος* (pueblo) y *κράτος* (poder, gobierno). La democracia se define, por lo tanto, como el gobierno del pueblo⁶²⁰. Sin embargo esta definición esconde una serie de interrogantes que, tanto en el ámbito teórico como en el práctico, han aflorado a lo largo de la historia de este concepto. A lo largo del presente capítulo iré desglosando aquellos aspectos del *demos* y el *kratos* que presentan especial relevancia en el ámbito de la Unión Europea.

V.2.1 ¿Existe un *demos* europeo?

Ya nos referíamos en el comienzo del capítulo IV a la existencia de una doble legitimidad en el seno de la Unión Europea, la legitimidad de los Estados (legitimidad propia de una Organización Internacional) y la legitimidad democrática detentada por los ciudadanos europeos. Recordábamos así, el artículo I-1 del “non nato” *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, que establecía lo siguiente:

“La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar los objetivos comunes.”

⁶²⁰ El diccionario de la Real Academia Española nos ofrece dos acepciones de la voz democracia:

Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno.

Predominio del pueblo en el gobierno político de un Estado.

Se pretendía poner de manifiesto, por primera vez en un texto de Derecho originario, la doble legitimación de la norma básica de la Unión Europea, basada en los ciudadanos y los Estados (y por este orden). Pese a que en los tratados vigentes desapareciera un artículo similar, es cierto que ambas fuentes de legitimidad siguen, como ya pusimos de manifiesto en el capítulo anterior configurando la estructura jurídico constitucional de la Unión Europea.

Si hemos comenzado aludiendo al hecho de la desaparición de la mención expresa a la legitimación de los ciudadanos de la Unión es porque, en el actual estado de cosas, empieza a reabrirse un debate que surgió con fuerza tras la aprobación del Tratado de Maastricht y que no ha dejado de estar latente a lo largo de estos años. En efecto, la existencia de una ciudadanía de la Unión (aunque de efecto limitado y complementaria de las ciudadanías nacionales) se ha de sustentar en un *demos*, un pueblo europeo, que conformaría su sustrato último, su base social. Sin embargo, en el Tratado de la Unión hoy vigente, no se alude a un pueblo (*demos*) europeo; por el contrario, el artículo 1 TUE se refiere a “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos (*demoi*) de Europa”.

¿Cabe entonces reconocer la existencia de un *demos* europeo como sustrato de la ciudadanía de la Unión? ¿Es éste un prerequisite de la existencia de una verdadera democracia europea en el ámbito supranacional?

El *demos*, el pueblo, es la primera de las dos unidades semánticas que componen el término democracia. El problema surge con la pregunta ¿qué entendemos por pueblo? En efecto, como pone de manifiesto el profesor Sartori⁶²¹, *pueblo* es una noción que puede ser definida como *toda la población*, como *una gran parte indeterminada de la población*, como *plebe* (en el sentido de las clases sociales más humildes), como *identidad indivisible, totalidad orgánica (Volk)* o como *la mayor parte*, expresada bien

⁶²¹ SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, 1988, p. 43.

en términos de mayoría absoluta o bien de mayoría limitada. Como se puede observar la polisemia del término es evidente y sobre esto volveremos más adelante.

En las democracias constitucionales modernas la articulación del pueblo como actor político se realiza a través de la ciudadanía. La noción de ciudadanía se viene entendiendo fundamentalmente en un sentido técnico jurídico (sobre todo a partir del desarrollo de la doctrina iuspublicista alemana y de la consagración del constitucionalismo moderno) definiéndose como el vínculo de pertenencia a un Estado de Derecho, concretado en el derecho a la nacionalidad y en los derechos de participación política que de ella se derivan.⁶²²

Constituirán el *demos*, por lo tanto, todos los ciudadanos a los que constitucionalmente les sea permitido el ejercicio de los derechos políticos. En el contexto del proceso de integración europea, y a raíz de la aparición de la noción de ciudadanía europea en el tratado de Maastricht, podemos entender que forman parte del *demos* de la Unión los ciudadanos. De acuerdo con el artículo 20.1 TFUE “será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro”, correspondiendo al Derecho interno de cada Estado la determinación de quiénes serán sus nacionales. En todo caso “la ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla”.

Pero lo cierto es que la ciudadanía europea no sólo es complementaria de la nacional sino que, como sabemos, tiene un carácter limitado. En efecto, como establece el artículo 20 TFUE, la ciudadanía de la Unión otorga únicamente la titularidad de los derechos y los deberes “establecidos en los Tratados”⁶²³. El hecho de que la Carta de

⁶²² Una muy brillante aproximación al tema de la ciudadanía se ofrece en PÉREZ LUÑO, A. E. *Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?* Barcelona: Gedisa, 2004.

⁶²³ Integran el estatuto jurídico básico de la ciudadanía de la Unión los siguientes derechos: El derecho de libre circulación y residencia (artículo 21 TFUE), el principio de no discriminación por razón de la nacionalidad (artículo 18 TFUE), los derechos de participación política en el lugar de residencia, tanto en las elecciones municipales (artículo 22.1 TFUE) como en las del Parlamento Europeo (artículo 22.2 TFUE), el derecho a la protección diplomática y consular del

los Derechos Fundamentales de la Unión Europea incluya en su Capítulo V la enumeración de los derechos de ciudadanía no aporta nada más que una mejor visualización de éstos, y por el contrario añade mayor confusión poniendo de manifiesto una falta de rigor sistemático, al reunir en un mismo listado de derechos categorías muy diversas; resulta además reiterativo, puesto que esos derechos ya se encuentran enumerados en el Tratado, siendo fruto, en definitiva, de una deficiente técnica jurídica.

Pues bien, como pone de manifiesto la profesora Mangas Martín, cabría preguntarse “si las Comunidades Europeas arrastran tras de sí, a través de la historia y las aspiraciones de los pueblos de los Estados miembros, una identidad colectiva que dé credibilidad, hoy, a la ciudadanía de la Unión. Porque ese sentimiento de identidad colectiva, la afección común de los ciudadanos es el que da vida a la Institución de la ciudadanía en cualquier entidad política”.⁶²⁴

Como ya he señalado anteriormente existen voces, tanto desde la doctrina⁶²⁵ como desde la jurisprudencia que defienden que la existencia de ese sentimiento de identidad colectiva al que se refiere la profesora Mangas es un prerrequisito para el desenvolvimiento de la democracia en Europa y que, por lo tanto, el factor principal de

ciudadano de la Unión en el territorio de un tercer país (artículo 23 TFUE), el derecho de iniciativa ciudadana (artículo 24 TFUE) el derecho de petición ante el parlamento europeo (artículo 24 TFUE), el derecho a presentar reclamaciones ante el defensor del pueblo europeo (artículo 24 TFUE), el derecho a dirigirse a las instituciones, órganos y organismos de la Unión (artículo 24. TFUE), y el derecho a acceder a los documentos de la Unión (artículo 15.3TFUE).

⁶²⁴ MANGAS MARTÍN, A. Y LIÑAN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 2005, p. 590.

⁶²⁵ El profesor WEILER ha analizado profusamente esta cuestión, oponiéndose a las tesis de la inexistencia de un demos europeo, aunque desde presupuestos que sólo parcialmente coinciden con los nuestros. Vg. HALTERN, U., MAYER, F. Y WEILER, J.H.H. *European Democracy and Its Critics- Five Uneasy Piece*. Harvard J. Monnet W.P. S. , n.º 1/95; *The German Maastricht Decision*, Harvard J. Monnet W.P. S. , n.º 6/95; *The Selling of Europe: the Discourse of European Citizenship in the IGC1996*, Harvard J. Monnet W.P. S. , n.º 3/96; JOERGES, Chr., MÉNY, Y. y WEILER, J.H.H.: *What Kind of Constitution for what kind of Polity?* (Responses to Joschka Fischer), Harvard J. Monnet W.P. S. , n.º 7/00.

lo que ha venido denominándose déficit democrático en la Unión Europea reside precisamente en la ausencia de un pueblo europeo, de un *demos*. Entre nosotros, uno de los autores que ha expuesto con más claridad y rotundidad esta idea es Herrero de Miñón, a quien cedemos la palabra:

“El déficit democrático es un vicio estructural y constitutivo de la integración que se acentúa según ésta progresa y que radica, no en la defectuosa composición, articulación y competencias de las instituciones de la Unión, sino en que el proceso de integración contradice los ingredientes esenciales de la democracia... ¿Cuál es, en primer lugar, la causa del déficit democrático de la Unión europea? ¿Tal vez la falta de competencias decisorias del Parlamento Europeo? ¿O, por ventura, el hecho de que los Estados miembros mantengan el control último sobre el proceso legislativo? Si estos problemas técnicos se encontraran en la raíz del déficit democrático la ingeniería constitucional podría dar una solución, tal vez técnicamente difícil pero, por lógica, políticamente viable. Sin embargo, la verdadera explicación va más allá. El pueblo, en Europa, se encuentra muy alejado del proceso de toma de decisiones, simplemente porque no existe. La falta de *demos* es la principal razón de la carencia de democracia, porque la democracia sin *demos* es mero *kratos*, es decir, nudo poder... El Parlamento Europeo carece de sustancia representativa, nada más y nada menos porque no hay un pueblo a quien representar, mientras que, paradójicamente, el poder supremo de la Unión, el Consejo Europeo, tiene un mayor grado de responsabilidad democrática, que depende de su responsabilidad interna ante los

Parlamentos nacionales, que sí son verdaderos representantes de los respectivos cuerpos políticos.”⁶²⁶

Desde este punto de vista, una potenciación del papel del Parlamento Europeo no conseguiría sino agravar el problema del déficit. Nos encontraríamos, pues, ante un callejón sin salida que pondría en cuestión todo el proceso de integración europea y que, como mal menor, obligaría a volver la vista a los Parlamentos nacionales en tanto que representantes de auténticos pueblos constituidos en *demos*.

Estas ideas también han tenido su plasmación jurisprudencial, como ya se ha señalado, en sentencia del Tribunal Constitucional alemán, de 12 de octubre de 1993 (*Maastricht Urteil*), quien (junto a los aspectos relativos al déficit democrático de la Unión Europea analizados en el capítulo IV) también centra su atención en esta cuestión. Según este Tribunal, “los Estados necesitan un deslinde de tareas propias suficientemente importantes, en las cuales pueda desplegarse y articularse el pueblo del Estado respectivo en el marco de un proceso de formación de voluntad política legitimado y dirigido por él, para así hacer cobrar expresión jurídica a lo que -de manera relativamente homogénea- lo cohesiona en los ámbitos espiritual, social y político”.⁶²⁷ De estas palabras se desprende una idea: para que un sistema democrático pueda desenvolverse plenamente es preciso la presencia de un requisito previo, indispensable: la existencia de un *demos*, de un pueblo cohesionado en los ámbitos “*espiritual, social y político*”. En definitiva, de un *demos* entendido como *Volk*. Ecos de esta concepción

⁶²⁶ HERRERO DE MIÑÓN, M., “Integración europea y democracia”, en *Política Exterior*, nº 59, Madrid, 1997, pp.23 y 24. El mismo autor en un artículo más reciente señala: “¿Existe acaso un *demos* europeo capaz de dar legitimidad democrática a la Unión hasta la progresiva absorción de sus miembros, puede suplirse su identidad sustancial por decisiones normativas o por valores universales o bien la legitimidad de la Unión radica en la voluntad de los pueblos cuyos Estados siguen siendo los “señores” de la Unión más que sus “miembros”? Esta es la cuestión. HERRERO DE MIÑÓN, M., *Estado “integrado” ¿señor o miembro de la UE?*, en *Política Exterior*, nº 100, Madrid, 2004, p.136.

⁶²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán sobre Maastricht. BVerfGE 89, 115. Está traducida al español en la Revista de Instituciones Europeas 3/1993, pp.1005-1006.

encontramos también en la sentencia del mismo tribunal de 30 de junio de 2009 sobre el Tratado de Lisboa:

“Aun cuando a través de los grandes éxitos de la integración europea se esté creando ostensiblemente una opinión pública común europea, que coopera con reciprocidad en los respectivos ámbitos de influencia de los Estados (...) no puede pasarse por alto que la percepción pública de cuestiones materiales y de los dirigentes políticos permanece vinculada, de forma considerable, al modelo de identificación estatal-nacional, lingüístico, histórico y cultural. Tanto el principio democrático como el principio de subsidiariedad, también estructuralmente exigido por el artículo 23.1 frase 1 LFB, exigen por ello, precisamente en los ámbitos políticos centrales del espacio del desarrollo personal y de determinación social de las condiciones de vida, limitar materialmente, en forma predecible, la transferencia y el ejercicio de derechos de soberanía a la Unión Europea.”⁶²⁸

De tal manera que la idea de *demos* entendido como *Volk*, identificándolo con una comunidad de carácter “nacional, lingüístico, histórico y cultural”, en la medida que afecta al principio democrático, puede limitar el grado de atribución futura de competencias a la Unión Europea, existiendo determinadas líneas rojas, que ésta no podría asumir.

Este concepto de *demos* en tanto que *Volk*, tal y como ha sido desarrollado por la doctrina que sustenta esta tesis, posee un *componente subjetivo*, enmarcable en el ámbito de estudio de la psicología social, que a su vez asienta sus raíces en una serie de *condiciones objetivas*, orgánicas.

⁶²⁸Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán 30 de junio de 2009. BVerfG, 2 BvE 2/08,(Traducida por Carlos Vidal Prado y Cristina Elías Méndez para el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.): Apartado 251.

Dentro de las manifestaciones subjetivas del *Volk* se encuentran el sentido de cohesión social, la conciencia de un destino compartido y de una identidad colectiva, lo que genera un sentimiento de lealtad hacia la comunidad por parte de sus miembros. Estas condiciones subjetivas se incardinan dentro de unos elementos objetivos: lengua común, historia común, hábitos culturales comunes, sustrato de índole religioso e incluso étnico (aunque, como señala Weiler, el recuerdo del nacional-socialismo hace que este factor sea tratado con discreción)⁶²⁹.

Se parte, pues, de la necesidad de que se dé, como requisito anterior a la democracia, como sustrato sobre el que asentar el principio de representación, el *previo orden por comunión*, en palabras de Herrero de Miñón.

Ahora bien, en torno al concepto de *demos*, resultan especialmente pertinentes las reflexiones de Sartori.⁶³⁰ En efecto, como señala el profesor de la Columbia University, con el advenimiento de las lenguas modernas la noción de *demos* se diversifica. Así, mientras el inglés *people* representa una pluralidad (pese a tratarse de un nombre colectivo requiere un verbo en plural), en sus versiones italianas (*popolo*), francesa (*peuple*), alemana (*Volk*), española (*pueblo*) se transmite una idea de entidad única, de todo orgánico, con connotaciones de homogeneidad e indivisibilidad. Por lo tanto la interpretación holística del *demos* entendida como *Volk* no deja de ser eso, una interpretación, que cristaliza en una cultura y en un momento histórico determinado.

Es cierto, como señala el profesor Sartori, que durante mucho tiempo tanto el griego *demos* como el latino *populus* se concibieron de una manera corporativa, en la que el individuo era considerado en tanto que miembro de una comunidad, pero no es menos

⁶²⁹ HALTERN, U., MAYER, F. Y WEEILER, J.H.H.: *European Democracy and Its Critics-Five Uneasy Pieces*, Harvard J. Monnet W.P. S., n.º 1/95.

⁶³⁰ SARTORI, G. *Teoría de la democracia. I. El debate contemporáneo*. Madrid, Alianza Editorial, 1988, p.42.

cierto que la visión del *demos* como “fusión orgánica” no es sino una idea que nace con el romanticismo alemán, que invoca un *Volksgeist* o una *Volkseele*. Es obvio que esta visión del *demos*, introducida por los románticos y desarrollada por el idealismo filosófico, no está exenta de peligros. En ese todo que es el pueblo, la persona, sujeto de derechos, queda desdibujada. Por eso la noción de *demos* entendida como *people*, me parece más ajustada. En ella la comunidad no se percibe tanto como ese *previo orden por comunión*, al que hacía mención Herrero de Miñón, sino como un conjunto plural de personas, de ciudadanos, insertos en un entramado complejo de relaciones interpersonales. Coincido plenamente con Carlos Thiebaut cuando afirma que “los ciudadanos operamos, a la vez, en diversidad de esferas y lógicas sociales, habitamos diversos niveles de pertenencia.”⁶³¹ De esta forma, el *demos* se articula como una comunidad política, a su vez diferenciada y compleja, en la que conviven ciudadanos concretos, dotados de dignidad y derechos, con diversos sistemas de creencias, que a su vez articulan sus relaciones de pertenencia y participación en distintas esferas. Superamos de esta forma la visión del *hombre sin atributos* (parafraseando a Musil)⁶³², del individuo aislado, ciego ante sus vínculos sociales, y, al mismo tiempo, la del ciudadano subsumido en la comunidad entendida como totalidad orgánica.

V.2.2 Hacia una noción de *demos* alejada de postulados étnico-identitarios. De Ortega y Gasset a Habermas.

Una vez refutada la concepción del *demos* en términos de *Volk*, debemos plantearnos la siguiente pregunta: ¿Qué hace que un grupo de personas se constituya en *demos*, (en *people*) es decir, en la base humana de una comunidad política? Sólo si somos capaces

⁶³¹ THIEBAUT, C. *Vindicación del ciudadano. Un sujeto reflexivo en una sociedad compleja*. Barcelona: Paidós, 1998, p. 68.

⁶³² MUSIL, R. *El hombre sin atributos*. Traducción de FORMOSA, F. y MADRIGAL, P. Barcelona: Seix Barral, 2004.

de responder a esta cuestión podremos contestar a aquella que se encuentra en el origen de estas reflexiones: ¿Existe o puede llegar a existir un *demos* europeo?

Para responder a estas preguntas voy a proponer un acercamiento a determinados aspectos del pensamiento de Ortega y Gasset. Entiendo que las ideas de Ortega en torno a la idea de pueblo y de nación pueden contribuir a arrojar luz en este asunto y que sus planteamientos son plenamente vigentes en la actualidad. Se hace necesario, por lo tanto, incorporar estas reflexiones y aplicarlas a la idea de *demos*, ya que, de esta forma, el tema que nos ocupa se aborda desde nuevas y, en mi opinión, esclarecedoras perspectivas, perspectivas que, entiendo, no han sido suficientemente tenidas en cuenta por la doctrina.

He de señalar en primer lugar que los términos pueblo y nación se emplearán a continuación en el sentido utilizado por Ortega. La literatura en torno a estos conceptos es muy abundante, por eso es necesario advertir que Ortega los usaba en un sentido muy preciso y que así lo recojo a continuación.

Para el filósofo madrileño el término nación (en el sentido, por ejemplo que se da a esta palabra al referirse a los pueblos europeos) designa a una unidad de convivencia distinta a la de pueblo. El pueblo es, según Ortega, “una colectividad constituida por un repertorio de usos tradicionales que el azar o las vicisitudes de la historia ha creado. El pueblo vive inercialmente de su pasado...”⁶³³ Esta concepción se asemeja a la idea de *Volk*, con unos elementos subjetivos (sentimiento de pertenencia a un grupo configurado por la historia) y objetivos (una cultura, una religión o una lengua comunes). Por eso es muy gráfico cuando señala que en los pueblos primitivos lo más constitutivo y simbólico de su conciencia colectiva son las danzas en torno a los tambores sagrados. Así, nos recuerda que “en Nigeria... para decir de alguien que es un

⁶³³ ORTEGA Y GASSET, J. *Europa y la idea de nación*. Madrid: Revista de Occidente en Alianza Editorial, 1985, pp.15 y 16.

extranjero se dice que: ¡Ese baila con otro tambor!”.Y este ejemplo es muy ilustrativo porque, si se me permite la exageración humorística, aplicar este concepto de pueblo, de *demos* como *Volk* a la realidad europea sería como decir que un proyecto democrático en la Unión Europea no es factible por que los pueblos europeos “bailamos con distintos tambores” o, dicho en otros términos, poseemos distintas costumbres lenguas y tradiciones.

Al concepto de pueblo Ortega opone el de nación: “La idea de Nación, a diferencia de los pueblos que no son sino pueblos, implica, ante todo, ser un programa de vida hacia el futuro”, “la idea de Nación...está constitutivamente proyectada hacia el porvenir, es esencialmente empresa.”⁶³⁴Es indudable que estas palabras nos traen una música mucho más cercana a la realidad de la construcción europea que la que nos proporcionaba el *Volk*.

En efecto Ortega, con gran lucidez, invierte los términos del problema, cuando afirma en *La rebelión de las masas*:

“Sangre, lengua y pasado comunes son principios estáticos, fatales, rígidos, inertes; son prisiones. Si la nación consiste en eso y en nada más, la nación sería una cosa situada a nuestra espalda, con la cual no tendríamos nada que hacer. La nación sería algo que se es, pero no algo que se hace”... Pero la nación, antes de poseer un pasado común tuvo que crear esta comunidad, y antes de crearla tuvo que soñarla, que quererla, que proyectarla... Veo, pues, en el Estado nacional una estructura histórica de carácter plebiscitario⁶³⁵... Una nación se compone de estos dos ingredientes: primero, un proyecto de convivencia total en

⁶³⁴ *Ibid.* pp. 17 y 20.

⁶³⁵ Ortega alude a la conocida frase de Renan “*La existencia de la nación es un plebiscito cotidiano*”. Ortega la reinterpreta y se aparta del contenido retrospectivo que Renan da a su plebiscito, referido a una nación ya hecha sobre cuya perpetuación se decide.

una empresa común; segundo, la adhesión de los hombres a ese proyecto incitativo.”⁶³⁶

Por consiguiente, en el pensamiento de Ortega, la esencia de la comunidad que forma el *demos* no reside en el *ethnos* o en cualquier otro elemento de los que componen el *Volk*. La esencia de esa comunidad es el proyecto, la empresa y la adhesión que los habitantes del *demos* le prestan. Hemos sustituido una idea estática, de pasado: el *previo orden por comunión*, al que se refería Herrero de Miñón, por una idea dinámica, de presente y de futuro.

Por eso, para Ortega, el origen del Estado no se encuentra en la homogeneidad de lengua y tradición, en el *Volk*:

“El Estado comienza cuando el hombre se afana por evadirse de la sociedad nativa dentro de la cual la sangre lo ha inscrito. Y quien dice la sangre, dice también cualquier otro principio natural: por ejemplo, el idioma. Originariamente el Estado consiste en la mezcla de sangres y lenguas. Es superación de toda sociedad natural. Es mestizo y plurilingüe.

Así, la ciudad nace por reunión de pueblos diversos. Constituye sobre la heterogeneidad zoológica una homogeneidad abstracta de jurisprudencia (homogeneidad jurídica que no implica forzosamente centralismo). Claro está que la unidad jurídica no es la aspiración que impulsa el movimiento creador del Estado. El impulso es más sustantivo que todo derecho, es el propósito de empresas vitales mayores que las posibles a

⁶³⁶ ORTEGA Y GASSET, J. *La rebelión de las masas*. Madrid: Revista de Occidente en Alianza Editorial, 2003, pp.185, 186 y 188.

las minúsculas sociedades consanguíneas. En la génesis de todo Estado vemos o entrevemos el perfil de un gran empresario.”⁶³⁷

De esta forma, el hecho de que no exista un pueblo europeo en términos de *Volk*, no es óbice para que se pueda desarrollar un proyecto democrático. No podemos exigir un sustrato previo y completamente consolidado, un modelo de ciudadano europeo integrante de un *demos* entendido como *Volk*, con una homogeneidad étnica, cultural o lingüística. Como exclamaba Ortega:

“¡Como si existiesen franceses y españoles originariamente antes de que Francia y España existiesen! ¡Como si el francés y el español no fuesen simplemente cosas que hubo que forjar en dos mil años de faena!...

Pocas veces, por no decir nunca, habrá el Estado coincidido con una identidad previa de sangre o idioma. España no es hoy un Estado nacional porque se hable en toda ella el español (ni siquiera como puro hecho es verdad que todos los españoles hablen español, ni todos los ingleses inglés ni todos los alemanes alto alemán)...

Porque el francés debe su Francia actual, y el español su actual España, a un principio x, cuyo impulso consistió precisamente en superar la estrecha comunidad de sangre e idioma. De suerte que Francia y España consistirían hoy en lo contrario de lo que las hizo posible”.⁶³⁸

En este sentido estoy plenamente de acuerdo con Marcelino Oreja cuando afirma:

⁶³⁷ ORTEGA Y GASSET, J. *La rebelión de las masas*. Madrid, Revista de Occidente en Alianza Editorial, 2003, pp. 169.

⁶³⁸ *Ibid.* pp. 179, 180 y 181.

“A pesar de sustentarse en una civilización común, una base cultural fruto de largos años de historia compartida, Europa contiene una gran variedad, que es además una de sus riquezas. En mi opinión, esta diversidad no es obstáculo para avanzar en el proceso de constitucionalización, ya que la construcción de la polis europea no debe basarse en una identidad etno-cultural”⁶³⁹

Entiendo, pues, que el *demos* está constituido por una comunidad plural de personas que comparten un proyecto común, no por una comunión de individuos en el *Volk*. Por eso, no es de extrañar que uno de los hitos en la formación de la democracia ateniense fuera la reforma impulsada por Clístenes, por la que se crean una serie de distritos electorales sin tener en cuenta la distribución tradicional en tribus existente en Grecia⁶⁴⁰ Es un ejemplo más que da razón a las mencionadas palabras de Ortega. “El Estado comienza cuando el hombre se afana por evadirse de la sociedad nativa dentro de la cual la sangre lo ha inscrito”.

Porque, en definitiva, la conciencia de pertenencia a una comunidad, cuando nos referimos a una comunidad jurídico- política no es sino la conciencia de pertenencia a un proyecto, a un proyecto de carácter político, en este caso. Es obvio que el hecho de que se posea un mismo idioma o unas tradiciones comunes coadyuva a facilitar el desarrollo de ese proyecto político. Pero no es un requisito previo, indispensable para que ese proyecto se lleve a cabo. Como señalaba Ortega las fronteras naturales o las lenguas no son *principios* de la nación, son estorbos, obstáculos a superar por un proyecto de convivencia más ambicioso, que quiere llegar más allá de lo que le viene dado por la naturaleza o por los azares de la historia.

⁶³⁹ OREJA AGUIRRE, M, “Una Constitución para Europa”, en *Política Exterior* nº88, p. 88.

⁶⁴⁰ RODRÍGUEZ ADRADOS, F, *La democracia ateniense*. Madrid: Alianza, 1998, p. 215.

Pero es que, en el caso de la Unión Europea el esfuerzo por integrar esta diversidad de lenguas y de tradiciones en un proyecto compartido cuenta con el impulso añadido que aporta el hecho de que esa diversidad se ha desarrollado sobre un fondo común europeo. Volviendo a Ortega :

“Si hoy hiciésemos balance de nuestro contenido mental- opiniones, normas , deseos, presunciones-, notaríamos que la mayor parte de todo eso no viene al francés de su Francia, ni al español de su España, sino del fondo común europeo. Hoy, en efecto, pesa mucho más en cada uno de nosotros lo que tiene de europeo que su porción diferencial de francés, español, etc.”⁶⁴¹

En el mismo sentido, Díez del Corral señala en su obra *El rapto de Europa*:

“Nos diferenciamos acusadamente franceses, ingleses, italianos, alemanes y españoles. Pero estas diferencias se evidencian tanto porque destacan sobre un fondo común. Justamente por versar sobre los mismos temas en sus grandes líneas pueden diferenciarse tanto y de manera tan precisa las grandes culturas nacionales de Europa... De forma similar a como en ese Arte de la Fuga de Bach, supremo evangelio del supremo arte acaso de Europa, un mismo tema es tratado reiterada y entusiastamente -“more matemático”, y al mismo tiempo con profundo vigor emotivo- de las más diversas maneras hasta resultar irreconocible, siendo en su esencia musical el mismo: un solo tema visto desde los ángulos más diversos, recreándose siempre a sí mismo, disolviéndose y

⁶⁴¹ ORTEGA Y GASSET, J. *La rebelión de las masas*. Madrid, Revista de Occidente en Alianza Editorial, 2003, p. 192.

reconstituyéndose en el sesgo de la fuga, como la cultura entera de Europa.”⁶⁴²

En definitiva, nos encontramos ante un proyecto cuyo éxito o fracaso no dependerá de la existencia de un *demos* previo entendido como *Volk*, sino de la aceptación por parte de los ciudadanos europeos de ese proyecto. Y ésta es la clave del problema. Los europeos impulsarán esta empresa en la medida que la encuentren más atractiva que aquellas en las que hasta hace relativamente poco estaban inmersos, cuyo ámbito no superaba el estatal. Sólo en esta medida se adherirán al proyecto y se sentirán implicados como ciudadanos europeos integrantes de un *demos* común. Es ahí, y no en el *previo orden por comunión* donde se encuentra el epicentro de la cuestión.

Por eso, como señala el profesor Sánchez-Cuenca⁶⁴³ al analizar los datos del eurobarómetro, los distintos niveles de europeísmo se explican principalmente por la percepción que los ciudadanos tienen del funcionamiento de sus instituciones nacionales respecto a las europeas. Por regla general, los ciudadanos de los países más europeístas y menos exigentes con las instituciones europeas son los que se encuentran más descontentos con el funcionamiento de su propia democracia, y viceversa. En efecto, a medida que el ciudadano percibe que dentro del proyecto europeo, su situación es mejor de la que posee fuera del mismo, éste se muestra más implicado en el proceso de construcción europea.

Por eso un país como España ha sido tradicionalmente europeísta. Con la memoria reciente de una dictadura aislacionista y una economía asfixiada en sus propias fronteras, España se percibía como el problema y Europa como la solución. Un alto

⁶⁴² DÍEZ DEL CORRAL, L, *El rapto de Europa*, Madrid: Alianza, 1974, p. 298.

⁶⁴³ SANCHEZ-CUENCA, I. “El déficit democrático en la Unión Europea”, en LLAMAZARES, I. y REINARES, F. *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998, pp.101 y ss.

porcentaje de los ciudadanos noruegos, por el contrario, ven en el proyecto europeo una amenaza para su nivel de vida y las conquistas de su Estado social.

Por lo tanto, de las encuestas del eurobarómetro no se desprende que la existencia de un *demos* entendido como *Volk* esté en el eje del problema. Los ciudadanos que se muestran mayor grado de desacuerdo con el proyecto europeo no aluden, en proporción significativa, a los problemas de las distintas tradiciones y lenguas como el fundamento de su euroescepticismo.

Así, ante la pregunta que suele ilustrar el debate sobre el *demos* europeo: ¿Estaría dispuesto un ciudadano danés, por ejemplo, a aceptar que un ciudadano italiano decidiera sobre el futuro de sus impuestos? Podemos prever dos respuestas en función de que se adopten una u otra de las distintas tesis aquí expuestas:

Un defensor del *demos* entendido como *Volk* respondería: No, porque al pertenecer a distintos grupos culturales, lingüísticos y étnicos, el ciudadano danés no percibe que el ciudadano italiano pertenezca a una misma comunidad y no aceptaría dar la palabra y la capacidad de decisión a alguien que le es ajeno.

Sin embargo, desde las posiciones que aquí defendemos la respuesta sería: Sí, siempre que el ciudadano danés entienda que, en conjunto, el beneficio que le pueda proporcionar el proyecto europeo le compensa de los costes que éste posee; siempre que entienda que el proyecto global resulta atractivo, eficiente, capaz de resolver más problemas de los que crea; siempre que, utilizando la terminología de la teoría de los juegos, el ciudadano danés perciba que en el juego democrático dentro del sistema de la Unión Europea, tenga la probabilidad suficientemente alta de estar de vez en cuando en el bando ganador, de forma que obtenga más utilidad en el largo plazo jugando a las

reglas de la democracia europea que rompiendo las reglas o renunciando a participar en el sistema.⁶⁴⁴

En definitiva, partimos de la idea de un *demos*, entendido como un conjunto de ciudadanos que se sienten miembros de una misma comunidad política, no en virtud de sus lazos de sangre, lengua o tradición, sino en tanto que forman parte de un mismo proyecto, de una misma empresa. El *demos*, así entendido no es excluyente. Es así como ocurre en la Unión, en la que la ciudadanía europea puede coexistir con la ciudadanía francesa o española, en la medida en que el proyecto europeo no excluye al proyecto estatal. (Es lo que Pérez Luño denomina ciudadanía multilateral)⁶⁴⁵. Por otra parte, tampoco es homogéneo, y (como hemos expuesto al apostar por los matices que ofrece la idea de pueblo en su versión inglesa *people*), no busca la identidad, ni la comunión en costumbres, usos o lenguas. El *demos* entendido como *Volk* no puede tener vigencia en sociales abiertas (utilizando la terminología popperiana), interculturales, en las que los individuos, como señalaba Thiebaut con las palabras anteriormente citadas “operamos, a la vez, en diversidad de esferas y lógicas sociales, habitamos diversos niveles de pertenencia.”

Según esta concepción del *demos* los europeos se aglutinan en torno a un proyecto, que surgió de una carencia, de una necesidad previa que las estructuras jurídico-políticas tradicionales no eran capaces de satisfacer. Como señalaba Ortega ya en 1930:

“A mi juicio, la sensación de menoscabo, de impotencia que abrumba innegablemente estos años a la vitalidad europea, se nutre de esa

⁶⁴⁴Sobre la aplicación de la teoría de los juegos a la democracia europea Vid. la obra citada: SANCHEZ-CUENCA, I. *El déficit democrático en la Unión Europea*, en LLAMAZARES, I. y REINARES, F. “Aspectos políticos y sociales de la integración europea”, Valencia, Tirant lo Blanch, 1998, pp.103 y ss.

⁶⁴⁵ PÉREZ LUÑO, A. E. *Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?* Barcelona: Gedisa, 2004, p.52 y ss.

desproporción entre el tamaño de la potencialidad europea actual y el formato de la organización política en que tiene que actuar. El arranque para resolver las graves cuestiones urgentes es tan vigoroso como cuando más lo haya sido; pero tropieza al punto con las reducidas jaulas en que está alojado, con las pequeñas naciones en que hasta ahora mismo vivía organizada Europa... Por vez primera, al tropezar el europeo en sus proyectos económicos, políticos, intelectuales, con los límites de su nación, siente que aquellos -es decir, sus posibilidades de vida, su estilo vital- son inconmensurables con el tamaño del cuerpo colectivo en que está encerrado.”⁶⁴⁶

Por último, un análisis del problema en torno al *demos* europeo no debería cerrarse sin hacer una referencia crítica a las posiciones adoptadas por autores como Joseph Weiler o Paul Howe, quienes comparten opiniones semejantes.⁶⁴⁷ Así, Weiler señala que:

“La esencia de pertenencia (y así del *demos*) es un compromiso para compartir valores de la unión como los expresados en sus Documentos constituyentes, un compromiso *inter alia*, de los Deberes y Derechos de una sociedad civil cubriendo distintas áreas de la vida pública, un compromiso de pertenencia a una política cuyos privilegios son

⁶⁴⁶⁶⁴⁶ ORTEGA Y GASSET, J. *La rebelión de las masas*. Madrid, Revista de Occidente en Alianza Editorial, 2003, pp. 162 y 164.

⁶⁴⁷ Vg. HALTERN, U., MAYER, F. Y WEILER, J.H.H.: *European Democracy and Its Critics-Five Uneasy Pieces*, Harvard J. Monnet W.P. S. , n.º 1/95; *The German Maastricht Decision*, Harvard J. Monnet W.P. S. , n.º 6/95; *The Selling of Europe: the Discourse of European Citizenship in the IGC1996*, , Harvard J. Monnet W.P. S. , n.º 3/96; JOERGES, Chr., MÉNY, Y. y WEILER, J.H.H.: *What Kind of Constitution for what kind of Polity?* (Responses to Joschka Fischer), , Harvard J. Monnet W.P. S. , n.º 7/00; WEILER, J.H.H., *The Constitution of Europe (“Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration)*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999; PAUL HOWE, “*A Community of Europeans: the Requisite Underpinnings*”, *Journal of common Market Studies*, vol.33, 1995, pp.27-46

exactamente opuestos al nacionalismo (estos rasgos humanos que trascienden las diferencias orgánico-etno-culturales). En este sentido, la conceptualización de un demos europeo no debería estar basada en afinidades culturales transeuropeas reales e imaginarias o en historias compartidas, ni en la construcción de un mito “nacional” europeo de este tipo, lo cual constituye la identidad de la nación orgánica. La ciudadanía europea no debería pensarse tampoco como un intento de crear un lazo emocional asociado a la ciudadanía basado en la nacionalidad. La separación de nacionalidad y ciudadanía abre la posibilidad, por el contrario, del pensamiento de la coexistencia de múltiples *demos*”.⁶⁴⁸

Weiler opina que una Unión europea democrática no requiere de la existencia de un pueblo constituido mediante criterios organicistas. Entiende que se puede fundamentar la democracia europea sobre la base de un criterio distinto: el de **ciudadanía basada en valores y derechos compartidos por todos**. Son principios civiles y constitucionales y no lazos de sangre, lengua o tradiciones los que fundan la Unión, a diferencia de los Estados nacionales en las que esos lazos desempeñan un papel muy importante. Esa ciudadanía europea es compatible con la pertenencia a las distintas comunidades nacionales.

Compartimos muchos aspectos de esta tesis, aunque convendría expresar algunas matizaciones. Como ya hemos dicho, pensamos que el *demos* entendido como *Volk* no puede ser un requisito previo a la democracia europea. Pero, a diferencia de Weiler, que no es tajante en este asunto, entendemos que esta idea de *Volk* tampoco puede tener vigencia en el ámbito de los Estados nacionales, por las razones que hemos venido

⁶⁴⁸ ; WEILER, J.H.H., *The Constitution of Europe (“Do the new clothes have an emperor?” and other essays on European integration)*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p.344.

señalando: En el origen del Estado está el proyecto, no el *Volk*; esta idea es incompatible con una sociedad abierta e intercultural; presenta el peligro de desdibujar los derechos de los ciudadanos concretos frente al pueblo entendido como totalidad.

Defiende Weiler la idea de vertebrar la comunidad política en torno a unos valores comunes, a unos derechos y deberes compartidos y no en torno al Volk. Esta idea presenta gran interés. De hecho, entronca con el concepto de “patriotismo constitucional” propugnado por Habermas⁶⁴⁹, que defiende la idea de que aquello que une a una nación de ciudadanos –en contraprestación a una nación étnica (volksnation) no es un sustrato previo, sino un contexto compartido intersubjetivamente posible.

Esta tesis tiene la virtud de poner el énfasis en un aspecto crucial de la vida de la comunidad política: la existencia de unos valores, derechos y deberes compartidos, la recuperación del sentido de ciudadanía en la mejor tradición de los autores clásicos del republicanismo. Además, contribuye a diluir los lazos de sangre, lengua y cultura, como factores de cohesión excluyentes en el seno de las democracias modernas, frente a los valores incluyentes que propugna, y permite el acercamiento de distintas entidades políticas en torno a unos valores, lo que representa una apertura al internacionalismo cosmopolita en el sentido kantiano.

La existencia de un proyecto común en el contexto de unos valores compartidos, he aquí los dos elementos configuradores del *demos* europeo que hasta el momento hemos analizado. Sin embargo, si profundizamos en las ideas de Habermas, éstas pueden

⁶⁴⁹ Entre la extensa y densa obra de Habermas, podemos destacar, a los efectos de una mejor comprensión de la cuestión que nos ocupa: HABERMAS, J. *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta, 1998; HABERMAS, J. *La constelación posnacional*. Barcelona. Paidós, 1998.

aportarnos una tercera dimensión. Así el autor de *La constelación posnacional* señala en esta obra lo siguiente:

“El Estado nacional, como marco para la aplicación de los derechos humanos y la democracia, ha hecho posible una nueva forma- más abstracta- de integración que va más allá de las fronteras de linajes y dialectos. Hoy nos hallamos ante la tarea de proseguir este proceso añadiéndole un grado más de abstracción. Un proceso de formación de voluntad democrática que traspase las fronteras precisa un contexto apropiado. *Para ello deben desarrollarse un espacio público de alcance europeo y una cultura política común. En un contexto comunicativo de este tipo -que abarque más allá de las fronteras de las sociedades nacionales y basado en un entramado de intereses existente desde hace tiempo-, debe surgir también una conciencia de pertenencia común.* Quizá aventajamos a nuestros colegas de aquellos años previos a la Revolución de marzo de 1848 en la medida en que hemos llegado a entender algo reconfortante: que *las identidades colectivas más bien se hacen que no se encuentran hechas. Pero sólo pueden fundar entre lo heterogéneo. Incluso entre ciudadanos de la misma comunidad política cada uno es otro para los otros y tiene todo el derecho a seguir siendo otro*”⁶⁵⁰

En efecto Habermas no hace sino aplicar su *teoría de la acción comunicativa*⁶⁵¹ al ámbito comunitario. De esta manera, pone de manifiesto la necesidad de crear un

⁶⁵⁰HABERMAS, J. *La constelación posnacional*. Barcelona. Paidós, 1998, p. 34. La cursiva es mía.

⁶⁵¹ Una excelente síntesis de la teoría de la acción comunicativa nos la ofrece Pérez Luño (PÉREZ LUÑO, A. E. *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1984, p.164) en las siguientes líneas:

“La experiencia comunicativa (*kommunikative Erfahrung*) es guiada por un interés práctico (*praktisches Interesse*) tendente a mantener la cooperación social cuando se aceptan la verdad

espacio público de carácter europeo como contexto comunicativo necesario para la configuración del *demos*. Es quizás en este ámbito en el que sea mayor el camino por recorrer. La existencia de un proyecto político europeo común (por más que la meta final no esté aún definida) es una realidad incuestionable. Incuestionable es también la existencia de unos valores compartidos por todos los europeos. Pero el desarrollo de un espacio de debate político de dimensiones continentales se encuentra todavía a medio camino. Sin embargo, esto no representa ningún impedimento insalvable para el proceso de construcción europea, simplemente nos ilustra sobre la dirección en que deben ir encaminados los esfuerzos del proceso integrador, a diferencia de lo que ocurre con la teoría del *demos* entendido en tanto que *Volk*, que cree en la existencia de un obstáculo insoslayable de naturaleza metafísica, que impediría el avance del proceso de integración europeo.

Finalmente, me gustaría subrayar el hecho de que la última afirmación de Habermas esté en plena consonancia con las ideas de Ortega que acabo de exponer. En efecto, como pone de manifiesto el filósofo alemán “las identidades colectivas más bien se hacen que se encuentran hechas. Pero sólo pueden fundarse en lo heterogéneo”.

De todo lo aquí expuesto podemos extraer una conclusión: El grupo social que sirve de sustrato a la democracia, *el demos*, no debería ser definido en términos transpersonalistas. La concepción de la democracia que defiende tiene como fundamento último la dignidad de persona. Ésta posee una doble dimensión individual y

del actuar comunicativo (*kommunikatives Handeln*) y de las normas que regulan las relaciones humanas; o a posibilitar el entendimiento en los casos en que no existe o se ha quebrado el consenso. (...) La situación comunicativa ideal (*ideale Sprechsituation*) es el medio que asegura un auténtico consenso, es decir, una comunicación sin distorsiones externas, que asegure un reparto simétrico de las posibilidades de intervenir en el diálogo y de avanzar argumentos a todos los participantes. Como se ve la situación comunicativa o lingüística ideal no se halla definida por las cualidades personales de los dialogantes sino por las garantías del discurso práctico”.

social y ambas dimensiones deberían estar integradas de forma equilibrada. Ni las posiciones individualistas ni las transpersonalistas son, en mi opinión, cauces adecuados para la vida en sociedad

En este contexto, entiendo que la noción de ciudadanía multilateral, a la que se refiere el profesor Pérez Luño, puede resultar de utilidad:

“Una vez rota la ecuación entre ciudadano y nacional de un Estado, el concepto explicativo de ciudadanía debe orientarse hacia una ciudadanía multilateral.(...) Se trata de avanzar una alternativa al modelo, hasta ahora vigente, de una ciudadanía unilateral entendida como vínculo político compacto y omnicomprensivo de toda la actividad participativa del individuo en el Estado. EL fenómeno actual de desbordamiento político y jurídico del Estado en términos de supraestatalidad e infraestatalidad apoya el desplazamiento de la ciudadanía hacia su versión multilateral. Así por ejemplo, en el seno de la Unión Europea, pueden reconocerse y hacerse operativas hasta cuatro modalidades de ciudadanía en sus Estados miembros con estructura federal o autonómica: la ciudadanía europea, la estatal, la federal o autonómica y la municipal.⁶⁵²

Esta propuesta estaría en plena consonancia con la coexistencia de diferentes *demoi* en el seno de la Unión Europea, compatible con un *demos* europeo entendido en la forma abierta y dinámica que vengo defendiendo en estas páginas. Sólo así podemos referirnos a la idea de un *demos* europeo (en tanto que concepto evolutivo, inacabado y en

⁶⁵² PÉREZ LUÑO, A. E. *Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?* Barcelona: Gedisa, 2004, p.52.

permanente construcción) como sustrato último de una ciudadanía europea cuyo estatuto no está aún cerrado.⁶⁵³

V.2.3 Recapitulación.

Tras el fallido proceso de ratificación del Tratado Constitucional la Unión Europea atravesó una importante crisis de identidad, de la que salió airosa. Como señalan los profesores Aldecoa Luzárraga y Guinea Lorente “la firma del Tratado de Lisboa, como se ha podido ver, es una salida más que positiva a la crisis constitucional que había paralizado la Unión desde 2005. Continúa con el proceso constitucional en la medida en que permitirá la vigencia de la mayor parte de sus resultados. No puede ocultarse, sin embargo, que el acuerdo ha exigido el pago de un precio: dejar en el camino algunos aspectos importantes del Tratado Constitucional.”⁶⁵⁴

Entre los aspectos que se han quedado en el camino, destaca la desaparición de la formulación expresa del principio de doble legitimación de la UE, que ya no es presentada como una unión de ciudadanos y de Estado. Pero más allá de la formula en sí resulta preocupante la deriva intergubernamentalista que se puede percibir en el momento actual de la construcción europea y las consecuencias negativas que ello puede provocar en el debate en torno al *demos* europeo del que nos venimos ocupando. A lo largo de estas páginas he propuesto una visión del *demos* como sustrato último de la ciudadanía europea, profundizando en el debate intelectual en torno a este concepto. Sin embargo esta cuestión dista mucho de ser una mera disquisición académica ya que tiene indudables consecuencias prácticas de gran calado. Expondré a continuación, de

⁶⁵³ Sobre el carácter abierto de la ciudadanía de la Unión vid. MANGAS MARTÍN, A. Y LIÑAN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 2005, p. 612.

⁶⁵⁴ ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y GUINEA LORENTE, M. *El rescate sustancial de la Constitución Europea a través del Tratado de Lisboa: la salida del laberinto*, DT 9/2008, P. (www.realinstitutoelcano.org).

forma sintética, las principales conclusiones que se derivan de la visión del *demos* europeo que vengo defendiendo (recogiendo las ideas ya expuestas) e indicaré las propuestas prácticas que de ellas se deducen y que son de aplicación en la actual circunstancia europea.

1. La ausencia de un *demos* europeo ha venido utilizándose como argumento de peso para demostrar la existencia de un déficit democrático en la Unión Europea, llegándose incluso a considerar que se trata de un obstáculo insoslayable que impedirá el avance del proceso de integración europeo por cauces democráticos.

Ahora bien, en estos casos se suele partir de una concepción del *demos* en el sentido de un pueblo, *volk*, que comparte una serie de rasgos objetivos de carácter homogéneo: lengua común, historia común, hábitos culturales comunes, sustrato de índole religioso e incluso étnico. Además, se añade el elemento subjetivo: la conciencia de pertenencia a una identidad colectiva.

2. Frente a esta concepción del *demos* he propugnado a lo largo de estas páginas una noción abierta, dinámica y en permanente construcción de la idea de pueblo, que posee los siguientes rasgos:

- a) Siguiendo a Ortega y Gasset⁶⁵⁵, entiendo que el *demos* está constituido por una *comunidad plural de personas que comparten un proyecto común*, no por una comunión de individuos en el *Volk*. De esta forma, el hecho de que no exista un pueblo europeo en términos de *Volk*, no es óbice para que se pueda desarrollar un proyecto democrático. No podemos exigir un sustrato previo y completamente consolidado, un

⁶⁵⁵ ORTEGA Y GASSET, J. *La rebelión de las masas*. Madrid: Revista de Occidente en Alianza Editorial, 2003.

modelo de ciudadano europeo integrante de un *demos* entendido como *Volk*, con una homogeneidad étnica, cultural o lingüística.

- b) Este proyecto común ha de incardinarse en el contexto de unos valores compartidos. La democracia en el seno de la Unión Europea se puede fundamentar sobre la base de *una ciudadanía sustentada en la existencia de unos valores, derechos y deberes comunes*. Esta recuperación del sentido de ciudadanía en la mejor tradición de los autores clásicos del republicanismo contribuye a diluir los lazos de sangre, lengua y cultura, como factores de cohesión excluyentes en el seno de las democracias modernas, frente a los valores incluyentes que propugna.
- c) Para la plena consolidación del *demos* en la Unión se hace necesario, como señala Habermas⁶⁵⁶, el *desarrollo de un espacio público europeo y una cultura política común*. Este espacio público de ámbito supranacional actuaría como contexto comunicativo necesario para el desarrollo de la vida política europea.

3. El *demos* no es por lo tanto un concepto objetivo, cerrado y acabado sino un concepto abierto y en evolución. La pregunta ¿existe un *demos* europeo? está, en mi opinión, mal formulada. Nos deberíamos de preguntar por el grado de evolución del *demos* europeo, por el proceso de consolidación de esta idea, que es (al igual que todo el proceso de construcción europea) camino y no posada⁶⁵⁷. Cuando afirmamos que el *demos* es el sustrato último de la ciudadanía europea, lo hacemos porque somos conscientes de que el estatuto de ciudadanía europea es abierto y la propia idea de ciudadanía en la Unión

⁶⁵⁶HABERMAS, J. *La constelación posnacional*. Barcelona. Paidós, 1998, p. 34.

⁶⁵⁷La metáfora del camino y la posada se suele aplicar al ámbito del proceso de construcción europea trayendo a colación una frase atribuida generalmente a Don Quijote (“*el camino es preferible a la posada*”), pero no deja de ser una cita apócrifa ya que éste no la pronuncia jamás.

es una idea germinal que aún tiene mucho recorrido por delante y deberá experimentar a buen seguro una evolución en los próximos años. Por eso no es de recibo que intentemos exigirle al *demos* europeo, a la comunidad política, un grado de madurez que no le es propio en un proceso del que conocemos su principio pero no su final.⁶⁵⁸

4. La existencia de este *demos* en evolución es compatible y complementario con los distintos *demos* nacionales. Paralelamente, la idea de una ciudadanía multilateral propugnada por el profesor Pérez Luño⁶⁵⁹ es plenamente aplicable a la Unión Europea: *Demos* europeo y *demos* nacionales pueden convivir al igual que la ciudadanía europea lo hace con las nacionales.

V.2.4 Propuestas de acción.

Las conclusiones aquí expuestas pueden servir de punto de partida para una serie de propuestas de acción que voy a perfilar ordenándolas en torno a los tres rasgos que le he atribuido al *demos* europeo.

1. En primer lugar, ya he señalado que el *demos* está constituido por una comunidad plural de personas que comparten un proyecto común. La idea de proyecto es consustancial al proceso de integración europeo. Como señalara Jean Monnet: “*Avancer dans plusieurs directions à la fois...l’essentiel était que tout fût en mouvement, car l’Europe ne prendrait forme que dans l’action*”⁶⁶⁰. La Unión Europea es proyecto, empresa, y los europeos impulsarán esta empresa en la medida que la encuentren más atractiva que aquellas en las que hasta hace relativamente poco estaban inmersos, cuyo

⁶⁵⁸El profesor Moreiro recoge respecto una más que oportuna cita de Borges: “*En la parábola de Simurgh los peregrinos buscan una meta ignorada, esa meta, que sólo conoceremos al fin tiene la obligación de maravillar y no ser o parecer una añadidura*”. BORGES, J. L. “*El Simurgh y el águila*”. En *Nueve ensayos dantescos*, 1982, citado por MOREIRO, C. J. “*El Tratado de Niza: ¿Una invitación al intergubernamentalismo mágico?*” en VVAA: *Tratado de Niza. Análisis, comentario y textos*. Madrid: Colex, 2002.

⁶⁵⁹PÉREZ LUÑO, A. E. *Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?* Barcelona: Gedisa, 2004, p.52.

⁶⁶⁰MONNET, J. *Mémoires*. París: Fayard, 1976.

ámbito no superaba el estatal. Sólo así se adherirán al proyecto y se sentirán implicados como ciudadanos europeos integrantes de un *demos* común.⁶⁶¹

Esto comporta sus riesgos, ya que, utilizando la metáfora del ciclista, si la Unión deja de dar pedaladas termina cayéndose. Si no es capaz de avanzar eficazmente en la resolución de los retos a los que se enfrenta, las consecuencias no serán simplemente las de un cambio en los responsables institucionales o en las políticas emprendidas, sino que se pondrá en cuestión todo el proceso. De hecho, en los debates previos a los referendos francés y neerlandés se discutía fundamentalmente acerca de problemas concretos de los ciudadanos y de si la Unión era capaz de afrontar retos como la inmigración, el empleo o el mantenimiento de los servicios sociales. La ineficacia de la Unión en el desarrollo de su actividad puso en cuestión la continuidad del proceso integrador tal y como estaba previsto por el Tratado Constitucional. De igual forma, la crisis económica y las respuestas adoptadas por la Unión ante la misma, suponen una puesta en cuestión de la realidad de la Unión y de su razón de ser. Quisiera esbozar tres propuestas en este sentido:

- a) En primer lugar, urge la necesidad de reforzar el liderazgo europeísta en distintas esferas de actuación. Si algo ha caracterizado este periodo de *impasse* ha sido la falta de liderazgo político. Se ha preferido reducir el horizonte de acción y atender a los intereses nacionales. Lejos quedan las grandes figuras que no hace tanto impulsaron el giro copernicano que supuso el Tratado de Maastricht en el proceso de integración. En palabras del profesor Petschen: “*No hay más remedio que aceptar la mediocridad. No*

⁶⁶¹ Como señala Aguilera del Prat, “Lo cierto es que, hoy por hoy, sólo la mejora de los rendimientos puede incidir en la mutación de la voluntad popular hacia más Europa, de ahí que el principal camino integracionista sea el de reforzar la percepción en todos los pueblos de la UE de que ello resultará globalmente beneficioso”. AGUILERA DEL PRAT, C.R. “¿Existe un *demos* europeo? Una propuesta normativa. *Revista de Estudios Políticos*. 2004, núm.125, p. 159.

*hay más remedio que resignarse a ver cómo los miembros del establishment político disfrutan con sus discusiones y sus juegos cortesanos. Su liderazgo es estatal y en él se apoyan para actuar en Europa. Hasta que no aparezcan líderes europeos será muy difícil encarar el cambio.”*⁶⁶² En todo caso, sí quisiera añadir que la necesidad de liderazgo no se limita al ámbito de las élites políticas: universitarios, profesionales, responsables de medios de comunicación, asociaciones y fundaciones, todos han de sentirse implicados en la recuperación de un liderazgo que posibilite un avance en la consecución de una sociedad civil europea, necesaria para afrontar unos retos que, no olvidemos, superan las fronteras nacionales.

- b) En segundo lugar, la crisis de las ratificaciones del Tratado Constitucional pusieron de manifiesto que tan peligroso es quedarse parado como avanzar demasiado deprisa. Y hacerlo además con ciertos excesos retóricos que más que potenciar un proyecto ilusionante provocaron el recelo de importantes sectores de la población europea.

En un periodo muy corto en parámetros históricos se ha creado una unión económica y monetaria, se ha llevado a cabo una ampliación de gran trascendencia en términos geográficos y de población pero también económicos y políticos, y se han abordado importantes reformas institucionales presentadas en un primer momento bajo la denominación de Constitución. Ambición y prudencia deben ir de la mano en este proceso.

- c) Por último, la creación de un proyecto capaz de ir configurando un demos europeo se enfrenta, en una Europa de veintiocho Estados a una realidad

⁶⁶² PETSCHEN, Santiago. “El Mandato para el Tratado de reforma: la consolidación definitiva de la Europa del establishment político de los Estados” Real Instituto Elcano, ARI 95/2007. Madrid: 2007. p.5. (www.realinstitutoelcano.org)

insoslayable: la profunda heterogeneidad de intereses defendidos por los distintos Estados miembros. Cada vez se va haciendo más patente la necesidad de recurrir a las cooperaciones reforzadas⁶⁶³ para crear una Europa capaz de liderar el proceso de integración permitiendo, a su vez, una posterior incorporación de los Estados miembros más reticentes. Es indiscutible que este proceso tendrá repercusiones en el ámbito de la consolidación del demos europeo, pero intentar evitarlo carece de realismo político y podría poner en peligro la dinámica integradora. De hecho, los partidarios de una Europa de objetivos limitados, centrada en el mercado interior, propugnan con entusiasmo una Unión cada vez más amplia y diluida.

2. El proyecto común de convivencia se desarrolla en una sociedad que posee unos derechos, deberes y obligaciones compartidos. Este es el segundo rasgo distintivo del demos. En este ámbito es de destacar el grado de homogeneidad existente entre los *demos* de los diversos Estados miembros. Señalaba Díez del Corral que “*nos diferenciamos acusadamente franceses, ingleses, italianos, alemanes y españoles. Pero estas diferencias se evidencian tanto porque destacan sobre un fondo común.*”⁶⁶⁴ Y el gran patrimonio común europeo reside en nuestros derechos y valores. La evolución en esta materia en el seno de la Unión Europea desde la defensa pretoriana de los Derechos Fundamentales por parte del Tribunal de Luxemburgo hasta el papel que desempeña la Carta Europea de Derechos Humanos en el Tratado de Lisboa,⁶⁶⁵ tal y como he puesto de manifiesto, ha sido considerable. Sin embargo, la existencia de un *demos* basado en valores compartidos ha de enfrentarse en Europa al reto de las sociedades multiculturales. El tema es suficientemente complejo y requeriría un desarrollo que

⁶⁶³Sobre el tema de las cooperaciones reforzadas vid. URREA CORRES, M. *La cooperación reforzada en la Unión Europea: Concepto y régimen jurídico*. Madrid: Colex, 2002.

⁶⁶⁴DÍEZ DEL CORRAL, L. *El rapto de Europa*, Madrid: Alianza, 1974, p. 298.

⁶⁶⁵O la previsión del artículo 6.2 TUE “*la Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*”.

excede al propósito de estas páginas. Tan sólo quisiera apuntar que la sociedad europea deberá superar planteamientos simplistas que o bien exijan sin más la integración del inmigrante sin atender a sus necesidades culturales, o bien atomicen la sociedad en guetos en los que cualquier intento de convivencia sea baladí. Entre la asimilación y un multiculturalismo transpersonalista y disgregador es necesario apostar por un interculturalismo que permita el respeto de unos valores básicos y permita la libre expresión de las diferentes culturas. Entiendo, en todo caso que es necesario abrir un debate en la sociedad civil que debería concluir con un acuerdo político entre los Estados miembros con la finalidad de adoptar pautas comunes basadas en estos principios básicos.⁶⁶⁶

3. Finalmente el último de los elementos con que configuran la noción de *demos* que he propugnado consiste en el desarrollo de un espacio público europeo y una cultura política común. Lo cierto es que de los tres elementos estudiados éste es el que en la actualidad se encuentra con un mayor grado de inmadurez. En efecto, el desarrollo de un espacio de debate político de dimensiones continentales se encuentra todavía a medio camino. Aquí por lo tanto son diversas las líneas de acción que considero prioritarias.

- a) En primer lugar, la creación de un espacio de debate público supranacional implica la realización de un importante esfuerzo por parte de la sociedad civil organizada en la creación cauces de diálogo y participación que superen las fronteras nacionales. Asociaciones, fundaciones, empresas,

⁶⁶⁶Vid. al respecto KYMLICKA, W. *Liberalism, Community and Culture*. Oxford: Oxford University Press, 1989; KYMLICKA, W. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós, 1996; KYMLICKA, W. *Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona: Paidós, 2003; FARÍÑAS DULCE, M^a. J. *Globalización, ciudadanía y derechos humanos*. Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid y Dykinson; 2001; PÉREZ LUÑO, A. E. *Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?* Barcelona: Gedisa, 2004; SARTORI, Giovanni. *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus, 2001; TAYLOR, Ch. *La ética de la autenticidad*. Barcelona: Paidós, 1994; TAYLOR, Ch. "The Politics of Recognition" en GUTMANN, A. (ed.) *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition*. Princeton: Princeton University Press, pp.25-73; THIEBAUT, C. *Vindicación del ciudadano. Un sujeto reflexivo en una sociedad compleja*. Barcelona: Paidós, 1998.

sindicatos, han de ser capaces de crear lazos de solidaridad y servirse de los nuevos mecanismos jurídicos existentes, que (al menos desde el punto de vista teórico) reconocen que los instrumentos propios de la democracia participativa desempeñan un papel esencial junto a los mecanismos de la democracia representativa.⁶⁶⁷

- b) Sin embargo, entiendo que la gran barrera que impide un mayor desarrollo de un espacio público europeo se encuentra (y la importancia de este factor no suele resaltarse suficientemente) en el grado de atomización de los medios de comunicación europeos, centrados en sus ámbitos de difusión nacionales (en parte, pero sólo en parte, impulsados por las diferencias lingüísticas)⁶⁶⁸ Esta situación comienza a transformarse con el espacio virtual de Internet, inaugurando una nueva era de participación pública; no en vano el profesor Pérez Luño ha acuñado el término *ciberciudadanía* para referirse a este fenómeno ⁶⁶⁹ .
- c) Por último, para llegar a la consolidación de un *demos* en el ámbito de la Unión, no podemos soslayar el papel central que han de desempeñar los partidos políticos en el ámbito europeo (artículo 10.4 TUE :“Los partidos políticos a escala europea contribuirán a la formación de una conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión”) y la necesaria evolución que han de seguir experimentando, como analizamos anteriormente para devenir en auténticos actores que representen las aspiraciones de los ciudadanos de Europa.

⁶⁶⁷La cuestión de la democracia participativa en la Unión Europea será analizada en el próximo capítulo.

⁶⁶⁸Como señala Aguilera de Prat “*apenas existe un espacio comunicacional europeo en cine, radio, televisión o prensa*”. AGUILERA DEL PRAT, C.R. “¿Existe un *demos* europeo? Una propuesta normativa.” *Revista de Estudios Políticos*. 2004, núm.125, p. 159.

⁶⁶⁹ PÉREZ LUÑO, A. E. *Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?* Barcelona: Gedisa, 2004

A lo largo de este epígrafe he defendido, en definitiva, la posibilidad de una construcción progresiva de un *demos* entendido como pueblo que persigue un proyecto político común, en el marco de unos derechos, deberes y valores compartidos permitiendo así el desarrollo de un espacio público europeo y una cultura política común. Todo ello conduciría, en última instancia una conciencia de pertenencia común, que no estaría basada en presupuestos étnico-identitarios y que permitirían hacer ciertas las palabras que Salvador de Madariaga pronunciara en la sesión de clausura del Congreso de Europa en La Haya⁶⁷⁰: “Sí, esta Europa debe nacer. Y nacerá cuando los españoles digan “nuestra Chartres” y los ingleses “nuestra Cracovia”, los italianos “nuestra Copenhague”, cuando los alemanes digan “nuestra Brujas” y retrocedan horrorizados por el sólo pensamiento de poner sobre ella sus manos criminales. Entonces Europa vivirá porque sólo entonces el Espíritu que señorea el curso de la Historia habrá pronunciado las palabras creadoras: Fiat Europa” (Hágase Europa).

V.3 DEMOS Y KRATOS EN LA UNIÓN EUROPEA: EL KRATOS

El *kratos* es la unidad semántica que, junto al *demos* integra el término democracia. En efecto, el *kratos*, el poder, es uno de los conceptos clave no sólo en el ámbito de la democracia, sino de la política y del Derecho en general. De entre las múltiples definiciones de poder que se han ensayado a lo largo de la historia, querría recoger la que ofrece Max Weber y que ya se ha convertido en clásica:

“Poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad”.⁶⁷¹

⁶⁷⁰Sesión de clausura del Congreso de Europa en La Haya, 10 de mayo de 1948

⁶⁷¹WEBER, Max. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 43.

Dicha definición es de carácter genérico y se aplica a toda relación social. Pero como pone de manifiesto el sociólogo alemán, el poder, así entendido, se convierte en el eje de la actividad política:

La política sería, así, para nosotros: aspiración a la participación en el poder, o a la influencia sobre la distribución de poder, ya sea entre Estados o, en el interior de un Estado, entre los grupos humanos que comprende.⁶⁷²

La relación entre política y ejercicio del poder se pone de manifiesto, de una manera especialmente gráfica, en el origen etimológico del término con el que se designa a la política en lengua árabe. En efecto, *siyâasa* (política) significa etimológicamente *el arte de amaestrar animales*.⁶⁷³

Esta relación estrecha entre poder y política se hace expresa en la configuración de la estructura jurídico-política más evolucionada: el Estado. Sin embargo, como pondremos de manifiesto en el siguiente epígrafe, el poder es ejercido también otros sujetos de Derecho, entre los que destaca la Unión Europea.

V.3.1. Desde la concepción tradicional del *Kratos* detentado por el Estado hacia el *Kratos* como elemento constitutivo del ejercicio de la democracia en la Unión Europea.

Definía Max Weber al Estado de la siguiente manera:

⁶⁷² WEBER, Max. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, cit., p.1056.

⁶⁷³ Este origen etimológico del término poder en árabe lo recoge José Antonio Marina en MARINA, José Antonio y De LA VÁLGOMA, María. *La lucha por la dignidad. Teoría de la felicidad política*. Barcelona: Anagrama, 2000, p. 103.

“El Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio -el concepto de territorio es esencial a la definición- reclama para sí (con éxito) el monopolio de la coacción física legítima”.⁶⁷⁴

El poder es, pues, condición de posibilidad de ese edificio jurídico que es el Estado (y de las instituciones públicas en general). Como señala el profesor Peces Barba “el poder y el Derecho se consideran dos caras de la misma realidad. (...)El poder es el hecho fundante básico del Derecho y causa última de su validez y de su eficacia.”⁶⁷⁵ Ahora bien, el poder democrático no es un poder arbitrario. En la concepción de democracia que se aquí se defiende el poder se presenta como un poder limitado y organizado, como un poder legitimado democráticamente y como un poder abierto a principios y valores. Estas características, que pueden predicarse del *kratos* estatal, se pueden encontrar hoy,

⁶⁷⁴WEBER, Max. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, cit.*, p.1056. (El subrayado es mío).

Weber expone en la misma página lo siguiente: “Sociológicamente, el Estado moderno sólo puede definirse en última instancia a partir de un medio específico que, lo mismo que a toda asociación política, le es propio, a saber: el de la coacción física. ‘Todo Estado se basa en la fuerza’, dijo en su día Trotsky en Brest-Litowsk. Y esto es efectivamente así”.

⁶⁷⁵ PECES-BARBA. G. *Ética, poder y Derecho. Reflexiones ante el fin de siglo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 76.

En opinión de Peces Barba, la relación entre Derecho y poder se puede definir con los siguientes elementos:

“- No existe jerarquía ni superioridad de uno sobre otro, sino un equilibrio y una vinculación correlativa.

- El Derecho como expresión de una norma y el poder como una voluntad referida a valores, y formada desde la comunicación y el diálogo entre muchas voluntades razonables, no se contraponen, sino que se comunican e integran.

- El poder crea en última instancia al Derecho positivo, es el hecho fundante básico, pero este configura al poder como poder jurídico, que lo limita y lo organiza.

-La moralidad, los valores derivados de la dignidad de la condición humana, la libertad, la seguridad, la igualdad y la solidaridad, asumidos como valores políticos, se trasladan por éste en su condición de hecho fundante básico, al Derecho como valores, derechos y principios de organización y otros derechos.” PECES-BARBA. G. *Ética, poder y Derecho. Reflexiones ante el fin de siglo. cit.*, p. 78.

con las matizaciones debidas en la organización internacional de integración más sofisticada de cuantas existen: La Unión Europea.

V.3.1El poder limitado y organizado: Del Estado de Derecho a la Unión Europea como Unión de Derecho.

Como he señalado, el poder, en una sociedad democrática, ha de verse limitado y organizado por el Derecho⁶⁷⁶. La *limitación del poder* supone un freno a la tendencia fagocitadora del mismo e implica el reconocimiento de derechos del ciudadano, que ya no es un mero súbdito (sujeto pasivo de un poder sin más obstáculos que el de la propia voluntad del soberano). Esta dimensión de limitación es una de las conquistas del liberalismo, y un elemento inherente a la idea de democracia que se propugna en estas páginas: El poder democrático ha de ser legitimado por la voluntad de los ciudadanos, pero también ha de ser limitado por el Derecho.

Por otra parte, *la organización del poder* por el Derecho implica que este último ha de establecer unas normas de procedimiento básicas en la toma de decisiones. Este punto coincide con la visión procesal de la democracia (recordemos al respecto la concepción de Kelsen). Aunque desde las posiciones que aquí defiendo, la existencia de normas procedimentales básicas es un requisito necesario pero no suficiente para el ejercicio del poder democrático.

Ambos aspectos, el poder estatal limitado y el poder estatal organizado convergen en una noción única que los engloba: El Estado de Derecho. Es evidente, como señala el profesor de Asís, “que la expresión ‘Estado de Derecho’, posee un carácter ambiguo e

⁶⁷⁶Recojo esta idea de distinción entre las dimensiones de limitación y de organización del poder por el Derecho de PECES-BARBA. G. *Ética, poder y Derecho. Reflexiones ante el fin de siglo. cit.*, pp. 82 y ss.

impreciso”⁶⁷⁷. Un estudio pormenorizado del concepto de Estado de Derecho va más allá de nuestros propósitos.⁶⁷⁸ Como punto de partida, sin embargo hemos de reconocer que la presencia de un ordenamiento jurídico no implica per se la existencia de un Estado de Derecho. Como señala el profesor Elías Díaz:

“No todo Estado es Estado de Derecho. Por supuesto es cierto que todo Estado crea y cultiva un Derecho, que todo Estado funciona con un sistema normativo jurídico. Difícilmente cabría pensar hoy un Estado sin Derecho, un Estado sin un sistema de legalidad. Y sin embargo, decimos que no todo Estado es Estado de Derecho, la existencia de un orden jurídico, de un sistema de legalidad no autoriza para hablar de sin más de Estado de Derecho”.⁶⁷⁹

En efecto, el Estado de Derecho es más exigente. La existencia de un ordenamiento jurídico, siendo imprescindible, no agota el contenido mínimo de este concepto. Pese a que, como he señalado, nos encontramos ante una expresión ambigua y abierta a

⁶⁷⁷ASÍS ROIG, R. de. *Una aproximación a los modelos del Estado de Derecho*. Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid y Dykinson, 1999, p.11.

⁶⁷⁸Sobre el Estado de Derecho vid. las obras ya clásicas: ABENDROTH, Wolfgang: “El Estado de Derecho Democrático y Social como proyecto político”. En ABENDROTH, W: et al..*El Estado social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986; DÍAZ, Elías. *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Madrid: Cuadernos para el diálogo, 1969; FORTSTHOFF, Ernst: *Problemas Actuales del Estado Social de Derecho en Alemania*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1966; GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, 1977; HAYEK, Friedrich. *The road to serfdom*. Chicago: Chicago University Press, 1972; HELLER, Hermann: *Escritos Políticos*. Madrid: Alianza Universidad, 1985; HUMBOLDT, Wilhem von: *Los límites de la acción del Estado*. Madrid: Tecnos, 1988; KANT, Emmanuel. *Principios metafísicos de la doctrina del derecho*, UNAM, México, 1968; Kelsen, Hans: *Teoría General del Estado*, Labor, Barcelona, 1934; ZIPPELIUS, Reinhold: *Teoría General del Estado*. México: UNAM, 1987. Para un estudio detenido de las distintas construcciones teóricas en torno al Estado de Derecho vid. la citada obra del profesor de Asís. ASÍS ROIG, R. de. *Una aproximación a los modelos del Estado de Derecho*, cit.; Vid. también al respecto PÉREZ LUÑO, A. E. *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1984.

⁶⁷⁹DÍAZ, Elías. *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid: Taurus, 1986, p.17.

múltiples modelos teóricos, querría señalar algunos elementos inherentes a todo Estado de Derecho y, para ello, acudiré, al tenor de la exposición de motivos de la Ley Orgánica 6/1985 de 1 de julio, del Poder Judicial⁶⁸⁰:

“El Estado de Derecho, al implicar fundamentalmente, separación de los poderes del Estado, imperio de la ley como expresión de la soberanía popular, sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico y garantía procesal efectiva de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, requiere la existencia de unos órganos que, institucionalmente caracterizados por su independencia, tengan un emplazamiento constitucional que les permita ejecutar y aprobar imparcialmente las normas que expresan la voluntad popular, someter a todos los poderes públicos al cumplimiento de la ley, controlar la legalidad de la actuación administrativa y ofrecer a todas las personas tutela judicial efectiva en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos”.

Por lo tanto el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales y libertades públicas, y el respeto al principio de separación de poderes, al imperio de la ley y al principio de legalidad son los elementos esenciales del Estado de Derecho⁶⁸¹. Y, como vengo defendiendo, dichos elementos son también requisito necesario del Estado democrático. Debe subrayarse que estos cuatro aspectos definidores del Estado de Derecho (que son tributarios de la idea de liberal de control del poder) se integran en

⁶⁸⁰Utilizo la norma española porque recoge muy bien los elementos esenciales del Estado de Derecho tal y como vengo defendiendo en este epígrafe.

⁶⁸¹ Los orígenes de la expresión Estado de Derecho se remontan a la escuela alemana de mediados del siglo XIX. El Estado de Derecho (*Rechtsstaat*) era una noción que se empleaba para referirse a un modelo de monarquía constitucional que se caracterizaba por el hecho de que la Administración Pública era responsable ante los Tribunales y por la consagración del principio de reserva de ley para determinadas materias. Como vemos, el alcance de la expresiones relativamente modesto en su origen aunque ha experimentado una importante expansión, fundamentalmente a lo largo del siglo XX.

las dos dimensiones de limitación y de organización del poder estatal por el Derecho. Así, el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales y libertades públicas forma parte, como he apuntado, de la dimensión de limitación, y los otros tres elementos (principio de separación de poderes, imperio de la ley y principio de legalidad) se insertan en la dimensión de organización.

Por lo que respecta al *reconocimiento y protección de los derechos fundamentales*, se trata de una materia de suficiente enjundia y complejidad en sí misma, por lo que su análisis excedería de los propósitos de este estudio. Sin embargo no querría dejar de subrayar la importancia que los derechos poseen como elemento limitador del poder, y por eso creo pertinente traer a colación las reflexiones del profesor de Asís en torno a los derechos fundamentales en tanto que limitado límite, límite delimitado y limitador limitado:

“El *limitado límite* sirve para dar cuenta de cómo los derechos, a pesar de ser concebidos como verdaderos límites al poder, necesitan para su configuración jurídica el reconocimiento de éste. No se trata así de figuras que planteen de forma absoluta una barrera a la actuación del poder ya que depende de este su realización.

Por su parte el *límite delimitado* viene a significar que, aunque los derechos fundamentales se quieran presentar como límites al poder, esto no tiene por qué implicar en todos los casos que la realización del sentido de estos derechos exija la abstención y la no interferencia del Estado. En ocasiones ocurre todo lo contrario. Un buen ejemplo de ello está constituido por los derechos prestacionales.

Por último, el *limitador limitado* subraya que los derechos fundamentales no deben ser planteados de forma exclusiva como límites

al poder político, sino también como límites a una serie de poderes privados, tanto de grupos como de individuos, que pueden afectar peligrosamente a su realización.”⁶⁸²

Si los derechos fundamentales actúan como límites al poder, los otros tres elementos (principio de separación de poderes, imperio de la ley y principio de legalidad) sirven de organizadores y vertebradores del Estado de Derecho.

El principio de *separación de poderes* tal y como lo conocemos hoy, es herencia del pensamiento liberal, aunque ya podemos remontarnos a ciertos antecedentes del mismo en el modelo de republicanismo renacentista. Dicha separación de poderes es un mecanismo esencial para evitar cualquier deriva totalitaria y populista (deriva que, en ocasiones, puede venir legitimada formalmente por el respaldo de las urnas). Aquellos sistemas en los que la voluntad de la mayoría refrenda la concentración de poderes en una persona o partido, no deberían pasar la criba de un sistema auténticamente democrático, no al menos desde la concepción de democracia que aquí defiendo.

El principio de separación de poderes tiene su correlato en la *distribución territorial del poder* en distintos ámbitos. Ya Montesquieu abogaba por una división territorial del poder, defendiendo incluso la conveniencia de la creación de una república confederal. Esta distribución del poder tiene la doble virtud de impedir la concentración del mismo, por una parte, y de acercar el poder a los ciudadanos, por otra. Se trata de un modelo más respetuoso con las distintas realidades culturales y, además, facilita la vertebración de un poder que paulatinamente se va abriendo a realidades supranacionales.

⁶⁸²ASÍS ROIG, R. de. “Democracia, constitución y derechos”, en LÓPEZ GARCÍA, J.A., DEL REAL ALCALÁ, A. y RUIZ RUIZ, A (eds.). *La democracia a debate*. Madrid: Dykinson, 2002. p. 191. (El subrayado es mío) Estas ideas se desarrollan en: ASÍS ROIG, R. de. *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*. Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid y Dykinson, 2000.

El imperio de la ley, por su parte, supone el triunfo del gobierno de las leyes frente al gobierno de los hombres. A la luz de este principio cobra especial sentido la sentencia de Voltaire: “*La liberté consiste à ne dépendre que des lois*”.⁶⁸³ La ley es la manifestación de la voluntad popular y el eje de todo el sistema jurídico, regido por el principio de jerarquía normativa, con la Constitución en la cúspide. (Es interesante constatar el hecho de que las Constituciones modernas recogen la dimensión del poder limitado por el Derecho en su parte dogmática y del poder organizado por el Derecho en su parte orgánica).

Por último, el *principio de legalidad*, exponente de la supremacía de la ley frente a los actos del ejecutivo y el sometimiento de la administración pública al ordenamiento jurídico. La administración será, pues, responsable de sus actuaciones ante los tribunales de justicia. Junto a ello, se establece la *reserva de ley* para determinadas materias. De todos los rasgos del Estado de Derecho es éste el que se encuentra más ligado a la concepción originaria de la expresión, acuñada, como señalé anteriormente, por la dogmática alemana de mediados del siglo XIX.

Todos estos rasgos son integrados sintéticamente por la definición, sencilla y rigurosa, que del Estado de Derecho ofrece el profesor Pérez Luño:

“El Estado de Derecho es la forma política en la que los poderes actúan divididos y sometidos al imperio de una legalidad que garantiza los derechos fundamentales de los ciudadanos.”⁶⁸⁴

Tal y como vengo señalando, el Estado de Derecho ha de ser un elemento integrante del Estado democrático. Un poder que no está limitado y organizado por el derecho, no ha

⁶⁸³ VOLTAIRE. *Pensées sur le gouvernement*. O.C. Garnier, XXIII, p. 526.

⁶⁸⁴ PÉREZ LUÑO, A. E. *Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?* Barcelona: Gedisa, 2004, p.27.

de ser considerado como genuinamente democrático, aunque cuente con el respaldo puntual de una mayoría en las urnas. El Derecho actuaría así, como en el mito de Ulises y las sirenas (en el que éste se ata previamente al mástil de su barco para evitar caer en la tentación provocada por el canto de estos seres mitológicos), como un mecanismo que el poder utiliza para controlarse a sí mismo. La imbricación existente entre Estado de Derecho y democracia la pone de manifiesto el profesor Pérez Luño, esta vez en su obra *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*.

“La vigencia de la problemática del Estado de derecho en la actualidad debe buscarse (...) en el esfuerzo pragmático en el que la lucha por la verdad del Estado de Derecho asume el significado de una lucha por su *verdad democrática*.”⁶⁸⁵

Hasta aquí me he venido refiriendo al poder **estatal** limitado y organizado por el Derecho. Sin embargo, como ya analizamos en el capítulo anterior el debate contemporáneo en torno a la democracia supera las barreras del Estado nación. En una sociedad internacional progresivamente institucionalizada y ante la extensión del proceso de globalización el marco de adopción de decisiones políticas trasciende las fronteras estatales. Por consiguiente, la necesidad de limitar y organizar el poder (también de legitimarlo democráticamente) no debe ceñirse a la esfera estatal. Por eso las reflexiones que venimos realizando sobre el poder organizado y limitado por el Derecho pueden encontrar su reflejo, con todas sus matizaciones, en la Unión Europea.

Por lo que se refiere a la **Unión Europea**, existe, en primer lugar, un consenso generalizado en torno al hecho de que ésta posee un ordenamiento jurídico propio⁶⁸⁶.

⁶⁸⁵PÉREZ LUÑO, A. E. *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1984, p.245. La cursiva es mía.

⁶⁸⁶Como afirma el profesor Liñán Noguera: “Hace tiempo que la teoría general abandonó la pretensión de entender el Derecho como un conjunto de normas individualizadas y exigió su

Así lo puso de manifiesto la sentencia *Van Gend en Loos* de 5 febrero de 1963⁶⁸⁷, al afirmar que la entonces Comunidad constituye “un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho Internacional”. Un año más tarde, la sentencia *Costa c. ENEL* de 15 de julio de 1964, añadió que el Derecho Comunitario (ahora Derecho de la Unión) era “un ordenamiento jurídico propio”.⁶⁸⁸

El grado de evolución y perfeccionamiento del Derecho de la Unión Europea (y su cada vez mayor penetración en el ámbito estatal) es evidente. Es ilustrativa en este sentido la opinión de Lord Denning, miembro de la Corte de Apelación británica, quien afirmó lo siguiente: “El Tratado CE es como una marea que sube, fluye hasta adentrarse en los estuarios y los ríos, sin que pueda ser detenida”.⁶⁸⁹

Pero el consenso en torno a la legitimidad jurídica del proceso de integración europea va más allá, habiéndose llegado a acuñar la expresión *Comunidad de Derecho, Unión de Derecho* (por analogía a la expresión Estado de Derecho) para referirse a la Unión Europea. En efecto, a diferencia de lo que ocurre con la legitimidad democrática, cuyo cuestionamiento es hoy en día un lugar común de la literatura sobre el proceso de integración europeo (como vimos en el capítulo anterior), la legitimidad jurídica no es hoy objeto de debate. Como señala el profesor Martín y Pérez de Nanclares:

comprensión desde la noción de ‘ordenamiento jurídico’. (...) Hace tiempo que la quiebra de la simbolización del derecho del Estado permite plantearse la existencia de ordenamientos jurídicos no estatales (externos al Estado como el Derecho Internacional o internos como los sistemas federales) y las complejas relaciones entre ellos en una comprensión distinta del fenómeno jurídico. Hace tiempo que el TJCE, en una de las más importantes sentencias de su historia, la sentencia *Van Gend en Loos* de 5 de febrero de 1963, afirmó esta cualidad del sistema comunitario cuando advirtió que en los tratados constitutivos había algo más que un mero agregado de normas.” MANGAS MARTÍN, A y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 2002, p. 332.

⁶⁸⁷ Sentencia de 5.2.1963, *Van Gend en Loos*, 26/62.

⁶⁸⁸ Sentencia de 15.7.1964, *Costa c. ENEL*, 6/64.

⁶⁸⁹ *Bullmer vs. Bllinger*, 2 A 11 E.R. 1226, 1231 (C. A. 1974) opinión de Lord Denning. El profesor Martín y Pérez de Nanclares recoge esta cita en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional: ¿Un nuevo modelo para la Unión Europea?* Bilbao: Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003, p. 36.

“Desde sus mismos orígenes –y mucho antes del conocido pronunciamiento del Tribunal de Justicia en el asunto Los Verdes– la Comunidad Europea ha sido considerada como Comunidad de Derecho (‘Rechtsgemeinschaft’, ‘Communauté de droit’) cuya progresiva integración ha sido realizada mediante el instrumento del Derecho. Concretamente mediante un ordenamiento jurídico propio que encuentra su encaje en las previsiones constitucionales existentes ad hoc en las Cartas Magnas de los Estados miembros y desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, se señala explícitamente que se basa en el principio del Estado de Derecho (art. 6.1 TUE)”.⁶⁹⁰

La Unión Europea, por lo tanto, en tanto que Unión de Derecho, es un poder limitado y organizado. Es limitado en sus competencias⁶⁹¹, cedidas por los Estados en los Tratados constitutivos y también frente a los particulares, ya que ha desarrollado un sofisticado sistema de protección de los derechos fundamentales, cuyo análisis supera obviamente el objeto de estas páginas⁶⁹².

⁶⁹⁰MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional: ¿Un nuevo modelo para la Unión Europea?* Bilbao: Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003, p. 61.

⁶⁹¹Sobre el sistema de competencias de la Unión Europea, vid. CRAIG, P. “Competence: Clarity, conferral containment and consideration”. *European Law Review*. 2004, pp.323-344; CONSTANTINESCO, V. *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. 1974; ROVIRA, E. “La delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros”. *Revista de Estudios Políticos*. 2003, pp.81-110; SCHÜTZE, R. “Analysis and reflections. Lisbon and the federal order of competences: A prospective analysis”. *European Law Review*. 2008, 33 (5), pp. 709 y ss; BOGDANDY, A. von y BAST, J. “El orden competencial vertical de la Unión Europea: contenido y perspectivas de reforma”. En GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (dir.) *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*. Madrid: Civitas. 2002, pp. 19-67; HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M. *El reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros*. Valencia: Tirant lo Blanch. 2006; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*. Madrid: McGraw Hill. 1997; PERNICE, I. “Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund” *Juristen Zeitung*. 2000, pp 866-867.

⁶⁹² Vid. ALONSO GARCÍA, R. *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Madrid: Civitas, 2006; MAYER, F.C. « La Charte européenne des droits fondamentaux et la

Por otra parte, el poder público de la Unión es un poder organizado, en tanto en cuanto posee un sistema normativo propio, un verdadero ordenamiento jurídico, como he señalado, con el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como garante del mismo. A todo ello hay que añadir que las normas de derecho originario establecen un sistema institucional y una distribución de poderes, si bien ésta no responde a la división de poderes clásica por los motivos que expuse en el anterior capítulo.

V.3.2 El poder legítimo. La democracia representativa, la democracia participativa: su vertebración en la Unión Europea.

Tal y como hemos estudiado en el epígrafe anterior, el poder en la Unión Europea está limitado y organizado por el Derecho. Pero el *kratos* para ser democrático ha de ser legítimo. La legitimidad democrática del poder se encuentra en el principio de soberanía popular. A través de este principio se produce la interacción entre las dos unidades semánticas que venimos analizando: el *demos* y el *kratos*.

Como señala el profesor Pérez Luño, desde la perspectiva de su función en la praxis política, “la soberanía popular aparece, ante todo, como un principio de legitimidad. Considerada así, constituye el común denominador de todas las referencias lingüísticas al término. Existe, pues, una coincidencia inicial en los diferentes usos de la expresión

Constitution européenne ». *RTDE*. Vol. 39, 2003-2, p.97; LIÑÁN NOGUERAS, D. J. y MARTÍN RODRÍGUEZ P.J. “Reflexión sobre los derechos fundamentales de la Unión Europea a la luz del Tratado de Lisboa”. En *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo. Homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia*. Madrid: Marcial Pons, 2009, vol.2. p. 1053; RUÍZ-JARABO, D. “Técnica jurídica de protección de los derechos humanos en la Comunidad Europea”. *Revista de Instituciones Europeas*. 1990-1, p. 329 ; TIZZANO, A: “La protection des droits fondamentaux en Europe. La Cour de justice et les juridictions constitutionnelles nationales”. *Revue du droit de l’Union européenne*. 2006, nº 1, pp. 9-21 ; DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J. “La Charte des droits fondamentaux de l’Union européenne”. *Juris-Classeurs*, fasc. 160. 2001, p.1.

‘soberanía popular’ en señalar que el poder sólo es legítimo cuando procede del pueblo y se basa en su consentimiento”.⁶⁹³

Konrad Hesse, por su parte, entiende que la soberanía popular, en tanto que expresión del principio democrático, no ha de entenderse meramente en un plano abstracto o ideal, sino que aporta una respuesta al problema de la legitimación política tanto en el ámbito material como en el formal. En el ámbito material la soberanía popular “condiciona la legitimación constitucional del poder a la participación política de los ciudadanos, al respeto de sus derechos fundamentales y al reconocimiento del pluralismo de iniciativas y alternativas sociales”. En el plano formal, “representa simultáneamente una fórmula de racionalización del poder político y una forma de limitación del poder estatal”⁶⁹⁴

Bajo estas ideas subyace el convencimiento en la profunda imbricación entre Estado de Derecho y democracia, hasta el punto de que Hesse los concibe como dos caras de la misma moneda: *rechtsstaatlichen Demokratie* y *demokratischen Rechtsstaat*⁶⁹⁵. La postura que aquí se defiende está, como puede apreciarse, muy próxima a esta posición.

Pues bien, y como hemos expuesto en el primer epígrafe del anterior capítulo, la Unión Europea En efecto, todo el diseño institucional de la Unión responde a una doble legitimidad, la legitimidad de los Estados (legitimidad propia de una Organización Internacional) representados singularmente en el Consejo y en el Consejo Europeo y la legitimidad democrática propia de los ciudadanos representados por el Parlamento (elegido por sufragio universal directo desde 1979). El proceso de integración se ha ido desarrollando en base a estas dos legitimidades.⁶⁹⁶

⁶⁹³PÉREZ LUÑO, A. E. *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1984.

⁶⁹⁴HESSE, Konrad. *Gundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Karlsruhe: Müller, 1978, p. 55-57.

⁶⁹⁵HESSE, Konrad. *Gundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, cit., p. 110.

⁶⁹⁶Recordemos de nuevo el artículo I-1 del “non nato” Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: “La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar los objetivos comunes.”

Si el poder en la Unión Europea ha de estar legitimado democráticamente (y teniendo en cuenta que el modo de articular el poder del pueblo ha variado considerablemente a lo largo de la historia desde la democracia de los antiguos hasta la actualidad), se hace necesario adjetivar la democracia ejercida en el seno de la Unión Europea. El eje sobre el que pivota el ejercicio democrático en la misma es la **democracia representativa**⁶⁹⁷. Así, el artículo 10.1 del TUE establece que “El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa”.

Conviene traer a colación, desde el ámbito de la teoría de la democracia, los criterios mínimos que, en opinión de Robert Dahl, han de cumplirse en todo sistema de democracia representativa. El politólogo de Yale los denomina *instituciones que deben estar presentes en todo sistema democrático*⁶⁹⁸. Éstas son, en su opinión, las siguientes:

- Funcionarios electos. El control de las decisiones en materia de política pública corresponde, a funcionarios electos.
- Elecciones libres e imparciales. Dichos funcionarios son elegidos mediante el voto en elecciones limpias que se llevan a cabo con regularidad y en las cuales rara vez se emplea la coacción. (Obviamente Dahl está utilizando esta afirmación en sentido descriptivo, es obvio que en sentido constitutivo, es decir, desde la perspectiva del deber ser, la coacción no ha de tener cabida en ningún caso).

⁶⁹⁷Las posibilidades de un sistema democrático que pivote sobre la democracia directa no son realistas en la sociedad contemporánea, máxime si nos referimos a la Unión Europea. Como señalara Norberto Bobbio: “Si por democracia directa se entiende estrictamente la participación de todos los ciudadanos en todas las decisiones que les atañen, ciertamente la propuesta es insensata. Es materialmente imposible que todos decidan todo en sociedades cada vez más complejas como las sociedades industriales modernas; y es, desde el punto de vista de del desarrollo ético e intelectual de la humanidad, indeseable”. Y más adelante añade: “Donde no es posible la democracia directa, a causa de la amplitud del territorio, del número de habitantes y de la multiplicidad de los problemas que deben resolverse, es necesario recurrir a la democracia representativa”. BOBBIO, Norberto. El futuro de la democracia. Fernández-Santillán, José F. (trad.). 3ª edición. México: Fondo de cultura económica. 2001, p 50 y 71.

⁶⁹⁸ Recojo literalmente las reflexiones contenidas en DAHL, R. *La democracia y sus críticos*. Madrid: Paidós, 1993, p. 267.

- Sufragio inclusivo. Prácticamente todos los adultos tienen derechos a votar en la elección de los funcionarios públicos.
- Derecho a ocupar cargos públicos. Prácticamente todos los adultos tienen derecho a ocupar cargos públicos en el gobierno, aunque la edad mínima para ello puede ser más alta que para votar.
- Libertad de expresión. Los ciudadanos tienen derecho a expresarse, sin correr peligro de sufrir castigos, en cuestiones políticas definidas con amplitud, incluida la crítica a los funcionarios públicos, el gobierno, el régimen, el sistema socioeconómico y la ideología prevaleciente.
- Variedad de fuentes de información. Los ciudadanos tienen derecho a procurarse diversas fuentes de información, que no sólo existen sino que están protegidas por la ley.
- Autonomía asociativa. Para propender a la obtención o defensa de sus derechos (incluidos los ya mencionados), los ciudadanos gozan también del derecho de constituir asociaciones u organizaciones relativamente independientes, entre ellas partidos políticos y grupos de intereses.

Como veremos en el siguiente capítulo, pese a la controvertida cuestión del déficit democrático de la Unión Europea ya analizada, la Unión cumple, con los debidos matices, con todas y cada uno de estos requisitos. En todo caso, entiendo que este listado es susceptible de ser ampliado y a estos requisitos podemos añadir los siguientes:

En primer lugar, *la transparencia en la toma de decisiones* y la consiguiente eliminación de lo que Norberto Bobbio denomina *poder invisible*⁶⁹⁹, ajeno por lo tanto al control de la ciudadanía. Estas zonas de invisibilidad del poder, lejos de extinguirse, continúan existiendo en las democracias contemporáneas, a la vez que, gracias a las nuevas tecnologías, aumenta la capacidad de control y conocimiento del ámbito privado

⁶⁹⁹ BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. Fernández-Santillán, José F. (trad.). 3ª edición. México: Fondo de cultura económica. 2001, p.36.

de los ciudadanos por parte del poder.⁷⁰⁰ Como señalara Kant en su opúsculo sobre la *Paz perpetua*: “Todas las acciones referentes al derecho de otros hombre cuya máxima no puede ser publicada, son injustas”⁷⁰¹. Merece destacarse el hecho de que la transparencia es, como analizaremos en el próximo capítulo, uno de los lugares comunes en torno al debate del déficit democrático en el seno de la Unión Europea, y, por lo tanto una de las preocupaciones fundamentales de las instituciones de la Unión en los distintos procesos de reforma emprendidos. Así, en el Título II del TUE encontramos diversas disposiciones relacionadas con el principio de transparencia:

Artículo 10.3.TUE “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos”

Artículo 11.2.TUE “Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil”.

Artículo 11.3.TUE: “Con objeto de garantizar la coherencia y transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas”.

En segundo lugar, la existencia de un reconocimiento *de igualdad formal y ciertas condiciones mínimas de igualdad material* y la puesta en práctica de políticas activas tendentes a remover los obstáculos que la impidan.

Respecto a las primeras el artículo 9 TUE es claro:

⁷⁰⁰ Sobre la ambivalencia de la aplicación de las nuevas tecnologías a los sistemas democráticos contemporáneos vid. PÉREZ LUÑO, A. E. *Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?* Barcelona: Gedisa, 2004.

⁷⁰¹ KANT. *Ensayo sobre la paz perpetua*. Madrid: Tecnos, 2008, p.37.

“La Unión respetará en todas sus actividades el principio de igualdad de sus ciudadanos, que se beneficiarán por igual de sus instituciones, órganos y organismos”

Respecto de la necesidad de procurar ciertas condiciones mínimas de igualdad material, (y a pesar de que esta cuestión supera el ámbito de nuestro estudio) no podemos dejar de constatar que la necesidad de incorporar estas nociones procedentes del Estado social de Derecho continúa vigente, acaso más que nunca en las actuales circunstancias de crisis, en un momento en que el debate en torno a este modelo está abierto. Entiendo que las reformas necesarias y la eliminación de disfunciones en el seno del mismo no pueden ser utilizadas como medio para renunciar a la progresiva reducción de diferencias económicas y sociales, que dificultan, cuando no impiden, el correcto ejercicio de las libertades civiles y políticas.

Por último, querría añadir como requisito de toda democracia representativa *la protección del disenso*. La libertad de disentir ha de estar protegida jurídicamente en tanto que manifestación del ámbito de la ética privada, que encuentra su fundamento último en la dignidad de la persona.⁷⁰² El disenso, “cuando es mantenido dentro de ciertos límites establecidos por las llamadas reglas del juego, no es destructivo, sino necesario; una sociedad en la que el disenso no esté permitido es una sociedad muerta o condenada a morir”.⁷⁰³ En buena medida, de la correcta articulación del principio de las mayorías (eje de la democracia representativa) con la protección de las minorías depende la madurez de una democracia y su capacidad para responder a los problemas políticos.

Estos son, en definitiva, los rasgos esenciales de todo gobierno representativo, articulado en torno al mencionado principio de las mayorías, fundamento del proceso de

⁷⁰² Sobre la distinción entre ética pública y ética privada vid. PECES-BARBA. G. *Ética, poder y Derecho. Reflexiones ante el fin de siglo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

⁷⁰³ BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*, cit., p. 70.

formación de los órganos políticos y de los órganos de producción de normas.⁷⁰⁴ Dichos rasgos de la democracia representativa pueden predicarse de la Unión Europea. Quisiera subrayar este punto. Ya he expresado en el capítulo anterior los distintos puntos débiles de la democracia en la Unión, pero con todo y con eso, y como vengo defendiendo a lo largo de estas páginas, la Unión es una Organización Internacional esencialmente democrática⁷⁰⁵, cumpliendo los requisitos mínimos exigibles a una democracia representativa.⁷⁰⁶

⁷⁰⁴ El profesor Peces-Barba señala al respecto lo siguiente:

“Así, el principio de las mayorías ha sido, desde el pensamiento clásico, un elemento identificador del régimen popular, (*politeia*), por ejemplo para Aristóteles, para quien la democracia se produce ‘...cuando es la masa la que gobierna en vista del interés común...’ También lo es para la democracia actual, aunque aquí lo utilizamos principalmente en un sentido procedimental para decidir la formación de los órganos políticos y de los órganos de producción de normas. En el primer caso es un criterio para distinguir las formas de gobierno, indicando cuántos y quiénes nos mandan. En el segundo lo que se plantea es cómo se manda, y no es un criterio sólo identificador de la democracia, sino que como regla técnica, se usa en órganos políticos aristocráticos para fijar los criterios de las juntas de asociaciones privadas o de sociedades mercantiles” PECES-BARBA. G. *Ética, poder y Derecho. Reflexiones ante el fin de siglo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p.95.

⁷⁰⁵ Con todas las peculiaridades que se derivan del hecho de ser una Organización Internacional de integración, empezando por la doble legitimidad de la misma, tal y como analizamos en el primer epígrafe del anterior capítulo.

⁷⁰⁶ No querría dejar de referirme a una última cuestión en torno a la democracia representativa en el ámbito de la praxis política. El profesor Lijphart, en su obra *Modelos de democracia*, tras analizar las formas de gobierno en treinta y seis países, realiza una clasificación de la que resultan dos grandes modelos: el modelo mayoritario y el modelo consensual. El primero se caracteriza por la aplicación estricta del principio de las mayorías, concentrándose el poder en la mayoría gobernante. El modelo consensual, sin embargo, si bien asume el principio de las mayorías, lo utiliza como medio para la búsqueda de un consenso lo más amplio posible entre las distintas fuerza políticas, de tal forma que persigue “la inclusión, el pacto y el compromiso”.que el profesor Lijphart incluye el sistema institucional de la Unión Europea dentro de los parámetros del modelo consensual: “Sus normas e instituciones pretenden una amplia participación en el gobierno y un amplio acuerdo sobre las políticas que el gobierno debería seguir. El gobierno mayoritario concentra el poder político en manos de una mayoría escasa y, a menudo, incluso en una mayoría relativa (...) mientras que el modelo consensual intenta dividir, dispersar y limitar el poder de distintas formas. Una diferencia estrechamente relacionada es que el modelo mayoritario de democracia es excluyente, competitivo y de confrontación, mientras que el modelo consensual se caracteriza por la inclusión, el pacto y el compromiso. Por ello la democracia consensual podría denominarse también democracia de negociación.”LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel, 2000, p. 13-14.

Pero en una democracia representativa con síntomas de agotamiento⁷⁰⁷, la democracia busca nuevos cauces de aproximación del poder político a los ciudadanos, mediante el acercamiento de la sociedad civil a los centros de toma de decisiones. Surge así las teorías en torno a la *democracia participativa*, consecuencia de buscar cauces de participación que complementen al principio de representación. En palabras de Dastoli “no es que los ciudadanos quieran que las decisiones se tomen donde ellos están, sino darles la posibilidad de participar en estas decisiones, de estar al tanto de lo que se está decidiendo y de hacer llegar su voz”⁷⁰⁸

Desarrollaremos esta idea con profundidad en el próximo capítulo, bástenos ahora subrayar que la existencia del debate en torno al déficit democrático en la Unión

⁷⁰⁷No podemos soslayar el hecho de que en las últimas décadas se viene entablando un debate en torno a la crisis de representatividad de las democracias contemporáneas. En su obra *El futuro de la democracia* (obra que, como se puede apreciar, nos viene acompañando a lo largo de este epígrafe) el profesor Norberto Bobbio pone de manifiesto la brecha existente entre la democracia ideal y la democracia real. Es lo que denomina “contraste entre lo que había sido prometido y lo que se realizó efectivamente”, y entre estas promesas incumplidas destaca precisamente la crisis del principio de representación. Uno de los pilares de dicho principio estriba en la prohibición de mandato imperativo. Los representantes del pueblo no se eligen para velar por una serie de intereses particulares (no existe la relación propia del Derecho civil entre mandante y mandatario), sino que, por el contrario, dichos representantes actúan libremente en tanto que representantes de la soberanía popular, sin perseguir la consecución de intereses sectoriales concretos. Pues bien, en opinión de Bobbio, “jamás una norma ha sido tan violada como la prohibición de mandato imperativo”. BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*, cit., p. 30. Esta realidad hace que las teorías elitistas de la democracia de Weber y Schumpeter sigan teniendo fuerza descriptiva (que no normativa) en la actualidad. WEBER, Max. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1994; SCHUMPETER, J.A. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguilar, 1968, p. 343. Como señala Adela Cortina: “Cuando aplicamos el adjetivo ‘real’ a ciertas ideologías, como la socialista, solemos referirnos con ello a sus realizaciones hasta el momento. Si aplicáramos este mismo uso a la democracia y quisiéramos referirnos a sus realizaciones en los países occidentales, me atrevería a decir que tiene la razón la teoría elitista descriptiva de la democracia (no la normativa): la democracia se ha reducido a un mecanismo para elegir élites representantes, valiéndose de la regla de las mayorías. En este sentido la ‘democratización’ de la vida social consistiría en una extensión de la regla de las mayorías a los distintos tipos de organización social, de modo que en cada uno de ellos la masa elija a sus representantes”. CORTINA, Adela. *Ética sin moral*. Madrid: Tecnos, 1990, pp. 271-272.

⁷⁰⁸Citado por RANGONI MACHIAVELLI, B. “Los movimientos sociales no lucrativos, expresión de la sociedad civil”. En VVAA: *Las ONG’S y los Partidos Políticos*. Madrid: DYKINSON, 2008, p.33.

Europea ha hecho que los temas relativos a la democracia participativa hayan ido ganando peso en la agenda de la Unión⁷⁰⁹, y que el concepto de democracia participativa sea hoy uno de los pilares que sostienen el Título II del TUE, *Disposiciones sobre los principios democráticos*. Artículo 11 TUE.

Por último, hemos de mencionar que el ejercicio del principio democrático en el seno de la Unión Europea ha de comprenderse entendiendo a ésta en toda su complejidad, como ya señalamos en el Capítulo II. Es decir, no limitada a las instituciones de la Unión *stricto sensu* sino entendida como una red de niveles superpuestos de poder y normas, que engloba la actuación de las instituciones de la Unión Europea, pero también de las instituciones estatales, regionales y locales.⁷¹⁰ En este sentido desempeñan un papel destacado los parlamentos nacionales y así se pone de manifiesto en el artículo 12 TUE.

V.4 RECAPITULACIÓN.

En el capítulo anterior partimos del reconocimiento de la doble legitimidad de la Unión Europea: La legitimidad de los Estados, propia de una Organización Internacional, y la legitimidad democrática, objeto esencial de nuestro estudio. Pese a ello el debate en

⁷⁰⁹ Vid. Capítulo VI, 4.

⁷¹⁰ Vuelvo a recoger aquí la sugestiva opinión de Marks respecto a la existencia de un proceso de toma de decisiones multinivel en la Unión Europea: “Sugiero que estamos viendo la emergencia de la *gobernanza multinivel (multilevel governance)*, un sistema de negociación continua entre Gobiernos ubicados en varios niveles territoriales- supranacional, regional y local- como resultado de un amplio proceso de creación institucional y de reasignación decisonal que ha impulsado hacia arriba hasta el nivel supranacional algunas funciones previamente centralizadas en el Estado y algunas hacia abajo en el nivel local regional”. MARKS, G. “Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC”. En CAFRUNY, A. Y ROSENTHAL, G.(eds.). *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1993, p. 392. Diversos autores se han sumado, desde diferentes perspectivas, a la teoría de la gobernanza multinivel como modelo teórico explicativo de la naturaleza política de la Unión Europea (F. W. Scharpf, Ch. Jeffery, B. Kohler-Koch, E. Grande, M. Jachtenfuchs). Especial difusión ha tenido el siguiente artículo de Pernice: PERNICE, I. “Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited?” *CMLR*. 1999, pp. 703-705. Una exposición sintética y rigurosa de esta teoría la encontramos en MARISCAL, N. *Teorías políticas de la integración europea*. Madrid: Tecnos, 2003, pp. 277-305.

torno al déficit democrático ha estado presente en el proceso de integración europea, con especial virulencia a partir de los años ochenta. Y las últimas reformas del Derecho originario lo han tenido muy presente, lo que ha desembocado en el Título II del TUE, *Disposiciones sobre los principios democráticos*, cuyo proceso de elaboración analizamos.

En el presente capítulo, y antes de adentrarnos en el estudio de dicho Título, he querido encuadrar previamente los conceptos contenidos en el mismo en el marco más amplio de los límites conceptuales del término democracia adentrándonos en los elementos semánticos del término democracia: el *demos* y el *kratos*.

He refutado las tesis negadoras de la existencia de un *demos* europeo, y frente a concepciones del *demos* ligadas al *Volk* propugno la existencia de un *demos* basado en tres elementos esenciales:

- Una comunidad plural de personas que comparten un proyecto común.
- Una ciudadanía sustentada en la existencia de unos valores, derechos y deberes comunes.
- El desarrollo de un espacio público europeo y una cultura política común. Es en este punto en el que existe aún un amplio margen de desarrollo del *demos* en el marco de la Unión Europea.

Por lo que respecta al *kratos* partiendo de las teorías tradicionales del Estado de Derecho se pone de manifiesto que **el poder ha de ser limitado y organizado por el Derecho**. Limitado en tanto en cuanto exige el reconocimiento y garantía de los Derechos Fundamentales, organizado en tanto en cuanto establece una división de poderes y el respeto al imperio de la ley y el principio de legalidad. Proyectando estas premisas sobre la Unión Europea descubrimos que en ella nos encontramos ante una Unión (Comunidad en palabras del Tribunal de Justicia) de Derecho. En el que el poder está limitado por un complejo sistema de protección de los Derechos Fundamentales y organizado por un sistema competencial y procedimental regulado en los Tratados

fundacionales. El sistema tradicional de división de poderes se sustituye por un sofisticado mecanismo de equilibrio institucional⁷¹¹.

En todo caso parto de una profunda imbricación entre la idea de un poder regulado y limitado y un poder democrático, entendiendo lo primero como requisito de los segundo.

Porque en efecto **el poder ha de estar legitimado democráticamente**, esta legitimidad tiene la peculiaridad en el caso de la Unión Europea que se combina con la legitimidad interestatal en tanto en cuanto es una Organización Internacional. En todo caso cumple, con matices, con los requisitos mínimos de una **democracia representativa**, articulada en torno a la institución del Parlamento Europeo, y ha desarrollado una serie de elementos de **democracia participativa**.

Junto a esto la configuración de la Unión Europea como una democracia multinivel conlleva la necesidad de contar con distintos mecanismos democráticos en los distintos estratos de toma de decisiones, con especial relevancia del papel de los parlamentos nacionales.

De esta forma se pone de manifiesto que desde el marco teórico de análisis semántico del término democracia se llega a individualizar los elementos fundamentales que conforman el en el Título II del TUE, *Disposiciones sobre los principios democráticos*: el principio de igualdad de los ciudadanos de la Unión Europea (artículo 9 TUE), el principio de democracia representativa (artículo 10 TUE) y el principio de democracia participativa (artículo 11 TUE).

⁷¹¹ La cuestión del equilibrio institucional y su proyección en el principio de representación la analizaremos en el epígrafe VI.3.2.

CAPÍTULO VI: EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO EN EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA. (III) EL TÍTULO II DEL TUE: DISPOSICIONES SOBRE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICOS.

VI.1 INTRODUCCIÓN

Procederemos en este capítulo al análisis del contenido de los cuatro artículos que conforman está contenida en el Título II del TUE, *Disposiciones sobre los principios democráticos*, vertebrado a partir de tres principios: el principio de igualdad de los ciudadanos de la Unión Europea (artículo 9 TUE), el principio de democracia representativa (artículo 10 TUE) y el principio de democracia participativa (artículo 11 TUE), a los que hay que añadir la referencia al papel de los parlamentos nacionales (artículo 12 TUE).

Una vez que hemos estudiado la génesis de este Título⁷¹² y hemos individualizado los conceptos fundamentales que lo conforman a partir el marco teórico de análisis semántico del término democracia⁷¹³ procedemos a la glosa de estos preceptos. Sin embargo, es necesario subrayar en este momento que no forma parte del objeto de este capítulo el desarrollo pormenorizado de cada uno de los temas contenidos en estos artículos. No se pretende aquí un estudio descriptivo en profundidad sobre el papel de los parlamentos nacionales o el papel del Parlamento europeo en los distintos procedimientos legislativos, por poner un ejemplo. Por el contrario lo que se persigue es poner de relieve de forma crítica aquellos aspectos de este Título que tienen especial relevancia a la hora de configurar el contenido del principio democrático en la Unión Europea.

⁷¹²Capítulo IV.3. El desarrollo en el Derecho originario del principio democrático en el funcionamiento de la Unión Europea: Del fallido Tratado Constitucional al Tratado de Lisboa

⁷¹³ Capítulo V. El principio democrático en el funcionamiento de la Unión Europea. (II) Consideraciones previas al análisis del Título II del TUE.

Antes de realizar el análisis de cada uno de los artículos que componen este título conviene hacer una breve valoración crítica sobre el conjunto de las disposiciones⁷¹⁴. Y digo breve porque tendremos que volver a traer a colación parte de las reflexiones que realizamos respecto a la regulación del Título VI de la Parte I del fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa⁷¹⁵, ya que en buena parte el Título II del TUE coincide en su tenor literal con aquél. Por lo tanto nos limitaremos a señalar las diferencias entre ambos textos y a recordar las líneas maestras de nuestra valoración crítica del conjunto del articulado:

-En primer lugar, el Título II del TUE difiere esencialmente del Título VI de la Parte I del non nato Tratado Constitucional en que suprime una serie de artículos cuya inclusión en este último habíamos criticado con anterioridad. En efecto, tanto las referencias al Defensor del Pueblo Europeo, a la protección de datos de carácter personal como a los estatutos de las iglesias y de las organizaciones no confesionales⁷¹⁶ resultaban extemporáneas y enmarañaban la sistemática del Título VI, que devenía en una especie de receptáculo de material de aluvión, abigarrado y poco estructurado. Igualmente desaparece el artículo consagrado a

⁷¹⁴Podemos encontrar comentarios a la regulación del Tratado de Lisboa en este sentido en PRIOLLAUD, F. y SIRITZKY, D. *Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TU-TFUE)*. París: La Documentation Française, 2008; FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y DÍAZ BARRADO, C. (dirs.) ALCOCEBA GALLEGOS, M.A. y MANERO SALVADOR, A. (coords.). *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*. Madrid: Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria. Dykinson. 2008.; MÉNDEZ DE VIGO I. (dir.). *¿Qué fue de la Constitución Europea? El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, Madrid: Planeta, 2007; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*. Iustel, 2008; MANGAS MARTÍN, A. *La constitución europea*. Madrid: Iustel, 2005; MILLÁN MORO, Lucía: «El ordenamiento jurídico comunitario: del Tratado Constitucional al Tratado de Lisboa» *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2010., mayo/agosto, núm. 14, pp. 401-438.

⁷¹⁵ Vid. Capítulo IV.3.

⁷¹⁶ Artículo I-49: El defensor del Pueblo Europeo, artículo I-51: Protección de datos de carácter personal, artículo I-52: Estatuto de las Iglesias y de las organizaciones no confesionales.

los interlocutores sociales⁷¹⁷ y a la transparencia⁷¹⁸, lo que simplifica considerablemente el Título II del TUE.⁷¹⁹

Junto a estas omisiones respecto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa la gran incorporación de este Título es, como sabemos, el artículo 12 TUE referido al papel de los parlamentos nacionales, pieza importante en el sistema de democracia multinivel existente en la Unión Europea. De esta forma la estructura del Título es mucho más sencilla, de tal manera que la heterogeneidad que dominaba en la sistemática del fallido Tratado constitucional se mitiga considerablemente.

-En segundo lugar, resulta plenamente acertada, desde el punto de vista conceptual la referencia a los principios de igualdad, principio de democracia representativa y principio de democracia participativa. Pero la gran innovación que implica un cambio legislativo importante es la inclusión por primera vez del principio de iniciativa legislativa ciudadana. No se puede hablar por tanto de un título que incorpore grandes novedades, sino que supone sobre todo un esfuerzo conceptual y didáctico⁷²⁰

⁷¹⁷ Artículo I-48: Interlocutores sociales y diálogo social autónomo.

⁷¹⁸ Artículo I-50: Transparencia de los trabajos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión.

⁷¹⁹ El contenido de estos artículos pasa al TFUE, así en el Título II del mismo (Disposiciones de aplicación general) se recoge el principio de apertura, transparencia y accesibilidad de documentos (artículo 15), el derecho a protección de datos de carácter personal (artículo 16), el reconocimiento del estatuto de Iglesias, asociaciones o comunidades religiosas (artículo 17). La regulación del diálogo con los interlocutores sociales se recoge íntegramente en el artículo 152 TFUE.

⁷²⁰“Es un título que busca más una autoafirmación que establecer nuevas normas (...) Se quería hacer más visible la legitimidad democrática (...) que sustenta la vida política europea.” Esto señalaba la profesora Araceli Mangas sobre el Título V de la parte I del Tratado constitucional, que sirve de base a este Título del TUE. Y sus palabras se pueden aplicar igualmente a la vigente regulación. MANGAS MARTÍN, A. *La constitución europea*. Madrid: Iustel, 2005, p. 62.

- Otra cuestión que no puede soslayarse es la de las omisiones del Título. Destacando la falta de mención expresa a la regulación de un procedimiento electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo. Será en el TFUE donde se regule esta materia⁷²¹. Una mención bajo la rúbrica del principio de democracia representativa hubiera sido deseable, habida cuenta que nos encontramos ante uno de los grandes temas pendientes de resolver en el desarrollo del principio democrático en el ámbito de la Unión Europea.

Igualmente resulta decepcionante la falta de incorporación de la figura del referéndum europeo.⁷²²

- Finalmente, y pese a todas las limitaciones expuestas, el Título II del TUE dota de mayor visibilidad a la realidad democrática de la Unión Europea, Y estructura en cuatro artículos troncales la regulación de la vida democrática de la Unión, con una clara función pedagógica.

VI.2 EL PRINCIPIO DE IGUALDAD DEMOCRÁTICA: ARTÍCULO 9 TUE.

El artículo 9 TUE reza de la siguiente forma:

“La Unión respetará en todas sus actividades el principio de la igualdad de sus ciudadanos, que se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos. Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.”

⁷²¹ Artículo 223 TFUE: “El Parlamento Europeo elaborará un proyecto encaminado a establecer las disposiciones necesarias para hacer posible la elección de sus miembros por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros.”

⁷²² Sobre este tema volveremos en el epígrafe VI.4.

La afirmación más relevante del presente artículo, desde el punto de vista del objeto de nuestro estudio es el reconocimiento del principio de igualdad de los ciudadanos. Lo relevante es su inclusión en el Título regulador del principio, no el reconocimiento del principio de igualdad en sí, que no es novedoso. Así, el Tribunal de Justicia había reconocido el principio de igualdad de trato como un principio general del Derecho comunitario (hoy Derecho de la UE)⁷²³. Por otra parte, el principio de igualdad se encuentra en el listado de principios/valores contenidos en el artículo 2 TUE, de cuyo alcance y valor jurídico me he ocupado extensamente en el capítulo II de la presente obra.⁷²⁴ Además, el principio de igualdad está consagrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.⁷²⁵

⁷²³ El TJCE en su sentencia de 13 de noviembre de 1984, *Racke* (C-283/83. Rec., 1984 p.03791) establece lo siguiente: “Discrimination consists solely in the application of different rules to comparable situations or in the application of the same rule to different situations.” En el mismo sentido el TJCE en su sentencia de 17 de abril de 1997, *EARL* (C-15/95. Rec., 1997 p.01961) argumenta de la siguiente forma: “It has been consistently held that the second subparagraph of Article 40 (3) of the Treaty, the aim of which is to prohibit discrimination in the field of the common agricultural policy, is merely a specific expression of the general principle of equal treatment, a fundamental principle of Community law, which requires that comparable situations are not be treated differently and different situations are not treated alike unless such treatment is objectively justified”. Vid. También Case 203/86, *Spain v Council* (1988) ECR 456, paragraph 25. Según M. Bossuyt “le lien établi entre égalité de traitement et non-discrimination traduit l’idée selon laquelle ces deux notions sont les deux facettes d’une même réalité mais qui est formulée tantôt de manière positive tantôt de façon négative”. BOSSUYT, M: *L’interdiction de la discrimination dans le droit international des droits de l’homme*. Bruselas : Bruylant, 2003, p. 37. Vid. también en este sentido la sentencia del TJCE de 8 de octubre de 1980, *Uberschärf* (C-810/79, Rec., 1980 p. 2747) y la sentencia del TJCE de 25 de noviembre de 1986, *Klensch*, (C-201/85, Rec., p. 1986 p.3477). Por último, el Tribunal de Justicia ha experimentado una interesante evolución jurisprudencial en materia de no discriminación por motivos de sexo: TJCE sentencia de 15 de junio de 1978, *Defrenne III* (C-149/75, Rec., 1978 p.1365), sentencia de 15 de junio de 1978, *Defrenne III* (C-149/75, Rec., 1978 p.1365), sentencia de 17 de octubre de 1995, *Kalanke* (C-450/93, Rec., 1995 p. I-03051), sentencia de 11 de noviembre de 1997, *Marschall* (C-409/95, Rec. 1997 I-06363), sentencia de 28 de marzo de 2000, *Badeck* (C-158/97, Rec. 2000, p. I-1875).

⁷²⁴ Artículo 2 TUE: “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías.”

⁷²⁵ El texto de la carta tal y como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo acompañado de las Explicaciones del Praesidium de la Convención Europea está publicado en el Diario Oficial nº C 303 de 14 de diciembre de 2007.

El principio de igualdad posee un evidente valor jurídico-político en el ámbito del principio de democracia⁷²⁶. Empero, su significado rebasa los límites jurídicos políticos para adentrarse en el campo de lo axiológico⁷²⁷, presentándose como un valor ético fundamental. De ello se deduce que para la consideración general de la igualdad y para el propio estudio de sus implicaciones la que la igualdad aparece como un *Grundwert*, como un valor-guía de la ética política, jurídica y social⁷²⁸.

Artículo 20: “Todas las personas son iguales ante la ley”; artículo 21:”1. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual. 2. Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados y sin perjuicio de sus disposiciones particulares”; artículo 23: “La igualdad entre mujeres y hombres deberá garantizarse en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución.

El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que supongan ventajas concretas a favor del sexo menos representado.”

⁷²⁶ Esta profunda imbricación entre el principio de igualdad y la democracia queda patente según el clásico tenor literal del artículo 6 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789: «La ley es expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a concurrir personalmente o por medio de sus representantes a la formación de aquélla. La ley... deberá ser la misma para todos, tanto si protege como si castiga.» Por tanto sólo puede hablarse de la ley como producto de la voluntad general, cuando todos pueden concurrir en situación de igualdad, esto es, sin ningún tipo de subordinación política o vínculo social de dependencia, a la formación de la voluntad estatal; mientras que la igualdad ante la ley presupone la noción de soberanía popular como principio inmediato de legitimación. Vid: PÉREZ LUÑO, A. E. *Dimensiones de la Igualdad*. Madrid: DYKINSON, 2007, p.20.

⁷²⁷ De ahí su inclusión en los principios/valores del artículo 2 TUE.

⁷²⁸ Utilizo la expresión usada por el Profesor Pérez Luño en su obra PÉREZ LUÑO, A. E. *Dimensiones de la Igualdad*. Madrid: DYKINSON, 2007, p.15. Esta obra, junto con la del profesor Peces Barba (PECES-BARBA, G. *Los valores superiores*. Madrid: Tecnos, 1982) aporta los conceptos fundamentales que vertebran las reflexiones que exponemos a continuación. Vid. también, en el mismo sentido: BOBBIO, N. “Eguaglianza ed egualitarismo”. *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, 1976, págs. 321 y ss.; COTTA, S. “Né Giudeo né Greco, ovvero della possibilità dell'uguaglianza”, *ibíd.*, ps. 331 y ss.; PERELMAN, Ch. “Égalité et valeur”. *L'égalité*, 1971, vol. I págs. 319 y ss. Citados por el profesor Pérez Luño.

En todo caso, la afirmación “La Unión respetará en todas sus actividades el principio de la igualdad de sus ciudadanos, que se beneficiarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos” del artículo 9 TUE comprende la dimensión que más directamente opera en el marco de las relaciones jurídicas: la **igualdad formal**, entendida en su acepción tradicional de igualdad ante la ley.⁷²⁹ Entronca así con el artículo 20 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: “Todas las personas son iguales ante la ley”. Son diversas las manifestaciones del principio de igualdad formal:

- Igualdad como exigencia de generalidad. Igualdad de todos los ciudadanos en tanto que destinatarios de las normas y de su aplicación por los tribunales. Esto implica la ausencia de privilegios y estatus diferenciados. Igualmente implica la interdicción de la arbitrariedad de las instituciones. Este principio de igualdad como generalidad en el ámbito de la Unión Europea está sustentado desde el punto de vista normativo por un Derecho originario que recoge principios, instituciones, procedimientos de elaboración de normas y de aplicación comunes.⁷³⁰ Y por un sistema homogéneo de protección de los derechos

⁷²⁹ Es la *isonomía* griega, la *aquabilitas* romana.

⁷³⁰ Sin embargo este principio convive con el hecho indubitable que el Derecho originario de la Unión Europea existe “una notable complejidad y disfuncionalidad que se deriva de esta pluralidad y diversificación de las normas constitutivas de la Unión Europea.” Dicha complejidad se ve muy seriamente agravada por “la introducción de ciertos grados de diversificación en las obligaciones. Destacan entre éstos los introducidos por el “Protocolo 15 sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte”- que simplemente excluye o modifica la aplicación a este Estado de varias e importantes disposiciones del Tratado, relativas a la Unión Económica y Monetaria- o por la aún menos ortodoxa fórmula de la Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo de Edimburgo de 11 y 12 de diciembre de 1992, que introduce así mismo un núcleo sustancial de excepciones en varias materias (ciudadanía, UEM, ELSJ y PESC, entre otras) para Dinamarca, recogida en el Protocolo 22.” Por señalar sólo unos ejemplos. MANGAS MARTÍN, A y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 2010, pp. 330-331. Por otra parte, por lo que se refiere al Derecho derivado, la exigencia de generalidad propia de un instrumento normativo como el reglamento, no forma parte de la esencia de la directiva, que posee unos destinatarios concretos.

fundamentales⁷³¹. De esta manera y como señala Lenaerts, el principio de igualdad, entendido desde esta dimensión de generalidad, posee carácter de principio estructural del Derecho de la Unión Europea.⁷³²

Desde el punto de vista del ejercicio de la actividad política, y plenamente conectado con el principio democrático, la exigencia de igualdad como generalidad tiene su reflejo en el primero de los derechos de ciudadanía, reconocidos en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: el derecho a ser elector y elegible en las elecciones al parlamento Europeo y que el artículo 39 de la Carta atribuye a “todo ciudadano de la Unión”.⁷³³

- Igualdad como exigencia de equiparación. A diferencia del principio de generalidad, en el que se exigía un trato igual a situaciones que se entienden iguales, la igualdad como equiparación implica un igual trato ante situaciones que en las que concurren elementos o circunstancias no coincidentes pero que se estima han de considerarse irrelevantes para el ejercicio de derechos o para la aplicación de una misma normativa.

Sería el caso del principio de no discriminación del artículo 21.1 de la Carta de Derechos Fundamentales, que considera irrelevantes a los efectos de justificar

⁷³¹ Cuyas exigencias de generalidad, tras la labor pretoriana realizada por el Tribunal de Justicia, se ve reforzada con el artículo 6 TUE. “La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue aprobada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.”

⁷³² LENAERTS, K. “L’Égalité du Traitement en Droit Communautaire” *Cahiers de Droit Européen*. 1991, p. 22.

⁷³³ Artículo 39: “1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado. 2. Los diputados del Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal libre, directo y secreto.” El artículo 14.3 TUE establece igualmente que “los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto, para un mandato de cinco años.”

una distinta normativa jurídica (que sería considerada discriminadora) las diferencias de “sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual”. Igualmente el artículo 21.2 se prohíbe” toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de los Tratados y sin perjuicio de sus disposiciones particulares”.

Igualmente, cabría hablar de igualdad como equiparación en lo que se refiere al conjunto de jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de no discriminación por razón de sexo.⁷³⁴

- Igualdad como exigencia de diferenciación. Como señalara Stein, “los supuestos de hecho que se producen en la vida son tan distintos entre sí que no permiten medirlo todo por el mismo rasero”.⁷³⁵ La exigencia de diferenciación implica tratar de forma diferenciada situaciones que aunque presenten semejanzas no sean iguales. Implica una concepción dinámica del principio de igualdad, en la que el mismo no pueda ser entendido siempre como identidad de trato, en el bien entendido que nunca puede justificarse esta diferencia de trato de manera arbitraria o discriminatoria.

Esta idea la expresa muy bien el Tribunal de justicia al afirmar, en la ya referida sentencia de 13 de noviembre de 1984, Racke que la discriminación consiste en “la aplicación de reglas diferentes a situaciones comparables o la aplicación de

⁷³⁴ Sentencias ya mencionadas: TJCE sentencia de 15 de junio de 1978, *Defrenne III* (C-149/75, Rec., 1978 p.1365), sentencia de 15 de junio de 1978, *Defrenne III* (C-149/75, Rec., 1978 p.1365), sentencia de 17 de octubre de 1995, *Kalanke* (C-450/93, Rec., 1995 p. I-03051), sentencia de 11 de noviembre de 1997, *Marschall* (C-409/95, Rec. 1997 I-06363), sentencia de 28 de marzo de 2000, *Badeck* (C-158/97, Rec. 2000, p. I-1875).

⁷³⁵ STEIN, E. *Derecho político*. Madrid: Aguilar, 1973, p. 221.

la misma regla a situaciones diferentes.”⁷³⁶En el mismo sentido el Tribunal de Justicia en su sentencia de 17 de abril de 1997, EARL, establece que situaciones comparables no pueden ser tratadas de forma diferenciada y situaciones diferentes no pueden ser tratadas de igual forma a menos que tal tratamiento esté objetivamente justificado.⁷³⁷

El hecho de que el artículo 9 TUE limite el alcance del principio de igualdad a “sus ciudadanos” implica ya una aplicación de la exigencia de diferenciación, en tanto en cuanto establece un régimen legal distinto para los no ciudadanos, siendo la nacionalidad la que determina la ciudadanía.⁷³⁸

La igualdad como exigencia de diferenciación, por último, conecta con la **igualdad material**, ya que, en palabras de Peces Barba “en el establecimiento de los datos relevantes (de la diferenciación) se pueden en ocasiones tener en cuenta criterios de redistribución general que faciliten la satisfacción de las necesidades o de necesidades importantes de muchas personas”.⁷³⁹ Así, por ejemplo, en la Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea se establecen derechos para colectivos diferenciados (con un tratamiento específico para su situación): Es el caso, por ejemplo de los derechos del niño, de las personas mayores y de las personas discapacitadas.⁷⁴⁰

⁷³⁶ Sentencia de 13 de noviembre de 1984, *Racke* (C-283/83. Rec., 1984 p.03791): “Discrimination consists solely in the application of different rules to comparable situations or in the application of the same rule to different situations.”

⁷³⁷ Sentencia de 17 de abril de 1997, EARL (C-15/95. Rec., 1997 p.01961): “The general principle of equal treatment, a fundamental principle of Community law, which requires that comparable situations are not be treated differently and different situations are not treated alike unless such treatment is objectively justified”.

⁷³⁸ “Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla”. Artículo 9, segundo inciso.

⁷³⁹ PECES-BARBA. G. *Los valores superiores*. Madrid: Tecnos, 1982, p.155.

⁷⁴⁰ Artículo 24. Derechos del niño: “1. Los niños tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Ésta será tomada en cuenta

- Igualdad como exigencia de regularidad del procedimiento. Se trata de una garantía funcional de regularidad del ciudadano ante los procedimientos de aplicación de las normas, tanto en vía administrativa como judicial. Esta exigencia podría resumirse con la siguiente expresión de Luhmann: “Todos son iguales ante el procedimiento”⁷⁴¹

En el ámbito del Derecho de la Unión Europea esta exigencia de regularidad del procedimiento abarca en primer lugar a la esfera administrativa, de tal forma que cabe hablarse de unos principios de Derecho Administrativo en el ámbito de la Unión Europea que afectan al procedimiento debido.⁷⁴² En este sentido el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea sobre el derecho a una buena administración⁷⁴³ introduce una serie de garantías

para los asuntos que les afecten, en función de su edad y madurez.” Artículo 25. Derechos de las personas mayores: “La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural.” Artículo 26. Integración de las personas discapacitadas: “La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad.”

⁷⁴¹LUHMANN, N. *Legitimation durch Verfahren*. Neuwied-Berlin: Luchterhand, 1969, p.159. Para Luhmann, la igualdad como exigencia de regularidad del procedimiento es un principio de imparcialidad que requiere que todas las diferencias sean ignoradas salvo aquellas que se puedan entender razonables en el seno de un determinado sistema.

⁷⁴² Vid. SCHWARZE, J. “Sources of European Administrative Law”. En MARTIN, S. (ed.) *The construction of Europe. Essays in Honour of Emile Noël*. Dordrecht-Boston: Kluwer Academic Publisher, 1994; SCHWARZE, J. “The Administrative Law of the Community and the Protection of Human Rights”. *Common Market Law Review*, 1991; SCHWARZE, J. “Tendencies Towards a Common Administrative Law in Europe”. *European Law Review*. 1991; DUE, O. “Le Respect des Droits de la Défense dans le Droit Administratif Communautaire.” *Cahier de Droit Européen*.1987.

⁷⁴³Artículo 41. Derecho a una buena administración: “1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2. Este derecho incluye en particular: el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, la obligación que

procesales en condiciones de igualdad en las relaciones entre los administrados y la administración: imparcialidad, equidad, toma de decisiones en plazo razonable, audiencia previa, acceso a los documentos por parte de los interesados, motivación de las resoluciones, utilización de cualquiera de las lenguas oficiales de la Unión Europea.

Por último, la Unión Europea, en tanto que comunidad de Derecho⁷⁴⁴ garantiza la igualdad en los procedimientos de aplicación judicial del Derecho. El complejo sistema judicial de la Unión Europea (encarnado en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea⁷⁴⁵ pero compartiendo la función jurisdiccional con los tribunales de los Estados miembros⁷⁴⁶) contempla una serie garantías

incumbe a la administración de motivar sus decisiones. 3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. 4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua”. El artículo 41 se basa en la existencia de la Unión como una comunidad de Derecho, cuyas características ha desarrollado la jurisprudencia, que consagró, entre otras cosas, la buena administración como un principio general de Derecho (vid. entre otras, la sentencia del Tribunal de Justicia de 31 de marzo de 1992, C-255/90 P, *Burban*, Rec. 1992, p. I-2253; así como las sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 18 de septiembre de 1995, T-167/94, *Nölle*, Rec. 1995, p. II-2589; de 9 de julio de 1999, T-231/97, *New Europe Consulting* y otros, Rec. 1999, p. II-2403). Las manifestaciones de este derecho enunciadas en los dos primeros apartados se derivan de la jurisprudencia (sentencias del Tribunal de Justicia de 15 de octubre de 1987, asunto 222/86, *Heylens*, Rec. 1987, p. 4097, apartado 15; de 18 de octubre de 1989, asunto 374/ 87, *Orkem*, Rec. 1989, p. 3283; de 21 de noviembre de 1991, C-269/90, *TU München*, Rec. 1991, p. I-5469, y sentencias del Tribunal de Primera Instancia de 6 de diciembre de 1994, T-450/93, *Lisrestal*, Rec. 1994, p. II-1177; de 18 de septiembre de 1995, T-167/94, *Nölle*, Rec. 1995, p. II-2589) y, con respecto a la obligación de motivar, del artículo 296 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (vid. asimismo la base jurídica en el artículo 298 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea para la adopción de actos legislativos en aras de una administración europea abierta, eficaz e independiente).

⁷⁴⁴Vid. Cap.V.3.1.a)

⁷⁴⁵Que, de acuerdo con el artículo 19 TUE “garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados.”

⁷⁴⁶De acuerdo con el nuevo inciso del artículo 19 TUE introducido con la reforma de Lisboa “los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión”.

procesales que son plasmadas como derechos por la Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea en su capítulo VI, Justicia, en especial en los artículos 47, derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, y 48, presunción de inocencia y derechos de defensa.⁷⁴⁷

VI.3 EL PRINCIPIO DE DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: ARTÍCULO 10 TUE.

VI.3.1. Introducción. El principio de democracia representativa en la Unión Europea: Un principio inteligible.

⁷⁴⁷“Artículo 47. Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial: “Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo.

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar. Se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia.

Artículo 48. Presunción de inocencia y derechos de la defensa: 1. Todo acusado se presume inocente hasta que su culpabilidad haya sido legalmente declarada. 2. Se garantiza a todo acusado el respeto de los derechos de la defensa.” El Derecho de la Unión garantiza un derecho a un recurso efectivo ante un juez. El Tribunal de Justicia consagró este derecho en su sentencia de 15 de mayo de 1986 como un principio general del Derecho de la Unión (Johnston, asunto 222/84, Rec. 1986, p. 1651; vid. también las sentencias de 15 de octubre de 1987, asunto 222/86, Heylens, Rec. 1987, p. 4097, y de 3 de diciembre de 1992, asunto C-97/91, Borelli, Rec. 1992, p. I-6313). Según el Tribunal de Justicia, este principio general del Derecho de la Unión también se aplica a los Estados miembros cuando éstos aplican el Derecho de la Unión. La inclusión de esta jurisprudencia en la Carta no tenía por objeto modificar el sistema de control jurisdiccional establecido en los Tratados ni, en particular, las normas relativas a la admisibilidad de los recursos interpuestos directamente ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La Convención Europea ha examinado el sistema de control jurisdiccional de la Unión, incluidas las normas relativas a la admisibilidad y ha confirmado dicho sistema, si bien se han modificado determinados aspectos, como establecen los artículos 251 a 281 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, el párrafo cuarto del artículo 263. El artículo 47 se aplica respecto de las instituciones de la Unión y de los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión, para todos los derechos que garantiza el Derecho de la Unión.

El tenor literal del artículo 10 TUE es el siguiente:

“1. El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa.

2. Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo.

Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos.

3. Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.

4. Los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión.”

El artículo se vertebra a partir de la rotunda afirmación de su apartado primero: “El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa.” Es cierto que la incorporación de esta aseveración, introducida por primera vez por el Tratado de Lisboa, no trae consigo ninguna novedad desde el punto de vista de la estructura institucional de la Unión. Se trata más bien de una declaración solemne en la que se hace visible uno de los dos pilares sobre los que se basa la concepción del principio democrático de la Unión Europea en el Título II del TUE: El principio de la democracia representativa y el principio de la democracia participativa.⁷⁴⁸ El proceso de gestación

⁷⁴⁸ Es de lamentar que la referencia explícita a estos principios, que en el fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa servían de título a los artículos I-46 y I-47 se haya perdido. No existe ninguna referencia expresa al principio de democracia participativa en el artículo 11 TUE, y en el artículo 10 TUE no se presenta abiertamente como principio.

de este artículo 10 TUE (como del resto del Título II) ya quedó suficientemente analizado en el capítulo IV,⁷⁴⁹ sin embargo sí quisiera en este momento recordar que en los debates de la Convención que dará lugar al frustrado Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (cuyo Título VI de la Parte I será el germen del vigente Título II del TUE, como sabemos) la propuesta de la inclusión de una mención expresa al principio de democracia representativa no se realiza hasta las sesiones de los días 24 y 25 de abril de 2003⁷⁵⁰, ya que no se hacía ninguna referencia abierta a dicho principio en el Título VI del Anteproyecto presentado al plenario.

Es decir, que los Convencionales estaban más interesados en un primer momento en incluir las aportaciones respecto a la democracia participativa, que se pretendía impulsar de manera decidida, que de redactar un Título en que de forma global se consagren las dos claves de bóveda del principio democrático europeo, y que por lo tanto incluyera la noción de democracia representativa. Finalmente este planteamiento inicial se fue enriqueciendo de tal forma que tanto el Tratado Constitucional como el vigente Tratado de la Unión Europea, recogiendo buena parte de su legado, conceden al principio de democracia representativa un lugar preferente.

De hecho, en el Título II del TUE, el principio de democracia representativa, además de ser el único mencionado expresamente, se encuentra regulado en un artículo, el 10 TUE, que (analizado desde un criterio hermenéutico sistemático) se encuentra ubicado antes que el que regula la democracia participativa. Y lo que es más importante, describe a la democracia participativa como base del funcionamiento de la Unión.⁷⁵¹

⁷⁴⁹ Epígrafe IV. 3.

⁷⁵⁰Se puede consultar el informe resumido de la sesión plenaria, 24 y 25 de abril de 2003. CONV 696/ 03 p. 8, de 30 de abril de 2003. En ella el Presidente tomó nota “de las preguntas de algunos Convencionales de incluir en este título aspectos de la democracia representativa.”

⁷⁵¹Así, el principio de democracia representativa es el eje en torno al cual gira la democracia en la Unión Europea, incluso la participación ciudadana en una versión europea de una *bürgerne Demokratie*, ha de entenderse siempre alrededor del principio representativo.

Ahora bien, la cuestión que se plantea ante el reconocimiento de este principio es ¿es posible una adecuada articulación del principio de democracia representativa en una organización internacional?⁷⁵² Como señala el profesor Ridola “Es un interrogante, persistente, también en la reflexión de la cultura política sobre la unificación europea, el que gira en torno a si es plausible, y en qué límites, trasladar “modelos” de democracia elaborados en el curso de la evolución constitucional de los ordenamientos estatales a un plano más amplio y en una dimensión que trasciende los confines de los Estados.”⁷⁵³

En el debate académico y político la dificultad expresada por algunos para entender la articulación de la democracia representativa en el ámbito supranacional de la Unión Europea⁷⁵⁴ coincide con un cierto escepticismo de buena parte de la ciudadanía que perciben el entramado jurídico, político y burocrático de la Unión como una realidad en la que el principio de representación deviene intrincado, oscuro, ininteligible.⁷⁵⁵

⁷⁵² En el fondo de esta pregunta se encuentra la cuestión (y las distintas visiones a la forma de abordarla) del problema del déficit democrático, que ya tratamos en el epígrafe IV.2. En el mismo aportamos una abundante bibliografía en la materia.

⁷⁵³ RIDOLA, P. “La parlamentarización de las estructuras institucionales de la Unión Europea entre democracia representativa y democracia participativa”. *ReDCE*, nº 3, Enero- junio. 2005, p. 22. La cuestión de la viabilidad de la democracia supranacional, en la que ha de encuadrarse el estudio del principio de democracia representativa en la Unión Europea, ya ha sido abordada en el epígrafe IV

⁷⁵⁴ Eriksen in Fossun se realizan la siguiente pregunta: “In what sense can citizens become self-governing within such a complex structure?” Y describen así algunas de las inquietudes del pensamiento euroesceptico: “Many critics counter this assertion by arguing that European integration is the problem, as it contributes to the hollowing out of national democracy, through executive dominance and technocratic governance, combined with unfettered marketisation – deregulation and ‘negative integration’. The sceptics, then, see the issue as one of rescuing national democracy from the threat posed by European integration.” ERIKSEN, E.O.; FOSSUM, J.E. “Europe in transformation: How to reconstitute democracy?” *RECON Online Working Paper*. 2007, nº 01.

⁷⁵⁵ Esta dificultad de comprensión de las bases de la democracia de la UE, provoca una distancia entre los ciudadanos y las instituciones. Como muestran los resultados del Eurobarómetro de la primavera de 2015, la confianza en las instituciones políticas europeas es bastante baja, si bien es cierto que se mueve en niveles similares a los de la confianza en las instituciones políticas nacionales: “Trust in the European Union has strengthened again (40%, +3 percentage points since autumn 2014), reaching its highest level since the Standard Eurobarometer survey of spring 2011 (EB75). Trust in the national political institutions has also

Precisamente el cometido del presente epígrafe es presentar al principio de democracia representativa recogido en el artículo 10 TUE como un principio inteligible. Perfilaremos una serie de rasgos que lo caracterizan (algunos de los cuales están mencionados en el artículo que analizamos), que lo hacen comprensible, a la vez que subrayan su especificidad, su carácter atípico respecto de la visión tradicional del principio de representación ligada al Estado. Criticaban Conforti y Tizzano⁷⁵⁶ la tendencia a leer los desarrollos del proceso de integración europea a través de las lentes del constitucionalismo tradicional, y solicitaban en cambio que no se borre “con un golpe de esponja” los logros de las construcciones jurídicas llevadas a cabo a lo largo de dicho proceso.

En la misma línea me refería yo en el epígrafe IV.2.2 al mito de Procusto y a su lecho. Porque alguna manera, pretender someter las categorías propias del Derecho de la Unión, a los estrictos criterios del Derecho constitucional estatista,⁷⁵⁷ es un ejercicio similar al que realizaba Procusto con sus huéspedes, estirando o cortando sus extremidades para ajustarlas a su lecho de hierro. Por eso sólo desde la especificidad

improved slightly, though it is still at a lower level than trust in the European Union: 31% of Europeans tend to trust their national government (+2) and 31% their national parliament (+1). While the proportion of EU citizens that tend not to trust national parliaments (62%) has remained unchanged, the proportion tending not to trust the national government (63%, -2) and the European Union (46%, -4) has decreased." Standard Eurobarometer 83, Spring 2015 http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_first_en.pdf

⁷⁵⁶COFORTI, B y TIZZANO, A, *Il diritto dell'Unione Europea*. 2004, 1-7. Citados por RIDOLA, P. Opus cit. Si bien el propio Ridola muestra cierto grado de asombro ante la postura de sus colegas, y reivindica la “hegemonía cultural” de la doctrina constitucionalista en momentos clave de la construcción europea, recordando las aportaciones de nombres como Ipsen, Herzog, Häberle, Weiler, Pernice, Amato, Mc Cormic. En todo caso, a las reflexiones de Ridola habría que contestar argumentando que si precisamente estos autores destacaron fue por su flexibilidad y capacidad de descubrir lo específico aportado por el proceso de construcción europea en ámbitos como el de la democracia representativa que nos ocupa.

⁷⁵⁷Y lo mismo podríamos decir de aquellas aproximaciones que parten de las concepciones del Derecho Internacional tradicional.

propia del Derecho de la Unión puede entenderse plenamente el desenvolvimiento del principio representativo.

Parte de los conceptos que se expondrán a lo largo de las siguientes páginas ya han sido abordados en mayor o menor medida a lo largo de la presente obra (doble legitimidad de la Unión, equilibrio institucional, democracia multinivel). No en vano en el capítulo anterior, en el que se desgranaron los elementos esenciales de todo sistema democrático, se analizaron los aspectos fundamentales del principio representativo y su proyección sobre la Unión Europea. Se trata ahora de vertebrarlos, ordenarlos estructuralmente al hilo del análisis del artículo 10 TUE.

Por último, y antes de adentrarnos en el análisis de estos rasgos definitorios de la democracia representativa en la UE, quisiera dejar claro aquello que no forma parte del objeto de estudio de este epígrafe. No se persigue un estudio en profundidad del papel del parlamento europeo, de los distintos procedimientos legislativos o del sistema de partidos políticos. Por el contrario pretendo, sintéticamente, escoger aquellos elementos que nos permiten dibujar un perfil, de contornos bien delineados, de lo que es el principio de democracia representativa en el seno de la Unión Europea.

VI. 3.2. Rasgos definitorios y específicos del principio de democracia representativa en la Unión Europea.

Como acabo de señalar, sólo desde la especificidad propia de la Unión Europea podemos entender el verdadero alcance del principio representativo, y el primer rasgo específico de la UE es una característica que por obvia no siempre se tiene en cuenta: La Unión Europea es una organización internacional.

1. Se trata de analizar, en efecto, **el principio representativo de una organización internacional**. Porque como he venido subrayando a lo largo de estas páginas, sólo podrá entenderse la democracia y el principio de representación y su modo de articularse en la Unión Europea si no perdemos de vista que se trata de una Organización Internacional, con un Tratado Internacional como base de su edificio jurídico político⁷⁵⁸ y con una lógica interestatal⁷⁵⁹ presente en su estructura que no puede soslayarse.

Ahora bien, la Unión Europea no es una Organización Internacional sin más, es una Organización Internacional de integración con un grado de desarrollo que implica un salto cualitativo que la convierte en una experiencia jurídico política sin precedentes en la historia de los sujetos del Derecho Internacional. Ya afirmaba Iglesias Buhigues respecto de los tratados constitutivos (en una época

⁷⁵⁸ El profesor Liñán Noguera afirma que las normas de Derecho originario “tanto material como formalmente se trata de normas jurídico-internacionales y, en consecuencia, regidas por las normas de Derecho Internacional general, aplicables a los tratados internacionales. MANGAS MARTÍN, A y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 2010, p. 326. Por su parte el profesor Olesti Rayo señala que la Unión Europea, “en tanto que sujeto de Derecho Internacional, participa en la creación y es destinataria, de las normas de derecho Internacional.” OLESTI RAYO, A. “Los actos de las organizaciones internacionales y el Derecho de la Unión Europea”. En MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. (dir.) y MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. (coord.) *Derecho Internacional y Tratado Constitucional Europeo*. Madrid: Marcial Pons-Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, 2006, p. 301. Sobre la importancia del Derecho Internacional en la base del edificio jurídico de la Unión Europea, recordemos las siguientes obras, ya citadas en el epígrafe II.1.3: WITTE, B. de. “Rules of Change in International Law: How Special is the European Community?” *Netherlands Yearbook of International Law*. 1994, p. 331. CAPOTORTI, F. “Cours général de droit international public”. *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1994, IV, pp.13-343. MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. “Los acuerdos internacionales de la Unión Europea y el Tratado Constitucional Europeo”. En MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. (dir.) y MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. (coord.) *Derecho Internacional y Tratado Constitucional Europeo*. Madrid: Marcial Pons-Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, 2006, p. 205.

⁷⁵⁹ Sobre un cierto grado de escoramiento o deriva intergubernamentalista en la configuración estructural de la Unión especialmente pronunciada a partir de la última reforma del Derecho originario vid. la bibliografía aportada al respecto en el epígrafe II.1.3.

en el que el desarrollo de las entonces Comunidades Europeas no habían alcanzado el grado de sofisticación actual) que “resulta imposible ignorar el contenido muy particular que los diferencia claramente de los tratados internacionales clásicos”.⁷⁶⁰

El profesor Weiler, por su parte, se ha distinguido a lo largo de su carrera por defender el carácter específico, peculiar, de la Unión Europea (hasta el punto de llegar a minusvalorar, quizás en exceso, el hecho de que la Unión Europea siga siendo una Organización Internacional). Así, afirma categóricamente lo siguiente: “The Community has become an entity whose closest structural model is no longer an international organization but a denser, yet non unitary polity, principally the federal state.”⁷⁶¹

Entiendo, en todo caso que esta posición puede ser matizada. En primer lugar, porque la Unión Europea no es un Estado y el elemento iusinternacionalista sigue estando presente, como acabo de señalar. Sostengo, como ha defendido

⁷⁶⁰ IGLESIAS BUHIGUES, J.L. “La nature juridique du droit communautaire.” *Cahiers de Droit Européen*. 1968, p. 507.

⁷⁶¹ WEILER, J. H. H. “The Transformation of Europe”. *The Yale Law Journal*, Vol. 100, No. 8, Symposium: International Law, Jun., 1991, p. 2407. La cita completa es ésta: “In a recent case, the European Court of Justice spoke matter-of-factly of the EEC Treaty as “the basic constitutional charter” of the Community. On this reading, the Treaties have been “constitutionalized” and the Community has become an entity whose closest structural model is no longer an international organization but a denser, yet non unitary polity, principally the federal state. Put differently, the Community’s “operating system” is no longer governed by general principles of public international law, but by a specified interstate governmental structure defined by a constitutional charter and constitutional principles.” Esta posición de Weiler subyace en muchos de sus trabajos ya clásicos. Vid. v.g.: WEILER J. H. H. y TRACHTMAN J. P., *European Constitutionalism and its Discontents*, Nw. J. Int’l Law & Bus., 1997; WEILER J. H. H., HALTERN U. R. y MAYRE F. C. *European Democracy and its Critique*, in Hayward J., *The Crisis of Representation in Europe*. London, F. Cass Ed., 1995; WEILER, J. H. H. “Prologue: Amsterdam and the Quest for Constitutional Democracy”. En: O’KEEFFE, D.; TWOMEY, P. (ed.). *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*. Oxford: Hart Publishing, 1999; WEILER, J.H.H. *The Constitution of Europe, “Do the New Clothes Have an Emperor?” and Other Essays on European Integration*, Cambridge University Press, 1999.

entre nosotros el profesor Martín y Pérez de Nanclares,⁷⁶² que un reconocimiento de los elementos federales que conviven junto con los iusinternacionalistas en el seno de la Unión Europea nos lleva a aceptar la adecuación a la Unión (con los matices debidos) de un modelo de federalismo supranacional,⁷⁶³ que en ningún caso es estatal y que convive con elementos intergubernamentales propios de una Organización Internacional.

Esta presencia de elementos propios de una Organización Internacional tiene una consecuencia importante desde el punto de vista del principio de democracia representativa: la legitimidad de la Unión ha de ser doble, al tener que fundarse no sólo en los ciudadanos sino en los Estados que la componen, lo que nos lleva al segundo de los rasgos definitorios de este principio:

⁷⁶² MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional: ¿Un nuevo modelo para la Unión Europea?* Bilbao: Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003. Las conclusiones y la bibliografía de esta obra, así como el intercambio personal de ideas con su autor han influido en buena medida en la redacción de este epígrafe y, de modo más amplio, en mi propia concepción de la Unión Europea.

⁷⁶³ La profesora Mangas Martín utiliza la expresión “federalismo internacional” y subraya el sustrato iusinternacionalista de la Unión: “El Tratado de la Unión deja claro que los Estados miembros, soberanos e independientes, permanecen como tales y que esta entidad política internacional hunde sus raíces y sus límites en el Derecho internacional. Que seguimos en el marco de una Organización Internacional y de un modelo de federalismo internacional y, por lo tanto, en el laxo marco del Derecho Internacional.” MANGAS MARTÍN, A y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 2010, pp. 49-50. Hartley, por su parte, desde posturas muy críticas con el proyecto de la Unión Europea observa la presencia de elementos federales e intergubernamentales. HARTLEY, T.C. *The foundations of European Community*. Jacqué utiliza el modelo federal para entender ciertos elementos (competencias, sistema de normas, instituciones), aunque rechaza una utilización automática del modelo federal para el estudio de la Unión Europea. JACQUÉ, J.P. “Cours général de droit communautaire”. *Recueil des Cours de l’Académie de Droit Européen*, 1990 (vol 1) libro 1, pp. 237-359. Merten se refiere a un federalismo incompleto, en proceso. D. MERTEN (edit.) *Federalismo y Comunidades Europeas*. Berlín: Berl Duncker und Humblot, 1990.

2. El principio de democracia representativa recogido en el artículo 10 TUE sólo puede entenderse desde el reconocimiento de **la doble legitimidad de la Unión Europea**. Ya nos referimos a este particular en el epígrafe IV. I, por lo que me limitaré aquí a exponer sus elementos esenciales y a mostrar su reflejo en la regulación del principio de democracia representativa.

Es de lamentar que el vigente Tratado no recoja el tenor literal del artículo I.1 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa:

“La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar los objetivos comunes.”⁷⁶⁴

En todo caso, es no se puede negar la existencia de esta doble legitimidad de la Unión. En primer lugar, porque ya fue reconocido por el Tribunal de Justicia en 1963 en la sentencia *Van Gend en Loos*⁷⁶⁵ en la que se afirma que el Tratado “además de a los gobiernos, se refiere a los pueblos, y lo hace, de forma más concreta, mediante la creación de órganos en los que se institucionalizan poderes soberanos cuyo ejercicio afecta tanto a los Estados miembros como a sus ciudadanos.”

En segundo lugar, porque el artículo 10.2 TUE, objeto de nuestro estudio, si bien no es tan categórico como el frustrado artículo I-1 del Tratado Constitucional

⁷⁶⁴ En las amputaciones de todo vestigio de lenguaje con ecos constitucionales llevadas a cabo por la reforma de Lisboa, esta referencia clara y rotunda a la doble legitimidad quedó sustituida por un anodino artículo 1 TUE en el que se establece lo siguiente: “La Unión se fundamenta en el presente Tratado y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.”

⁷⁶⁵ TJCE sentencia de 5 de febrero de 1963, *Van Gend&Loos* (26-62. Rec., 1963 p.339.)

recoge la esencia de la proyección institucional de la doble legitimidad de la Unión Europea:

“Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo.

Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos.”⁷⁶⁶

Efectivamente, el entramado institucional de la Unión responde a una doble legitimidad, la legitimidad de los Estados (legitimidad propia de una Organización Internacional, como acabamos de subrayar) representados singularmente en el Consejo y en el Consejo Europeo y la legitimidad democrática propia de los ciudadanos representados por el Parlamento, elegido por sufragio universal directo desde 1979.⁷⁶⁷

⁷⁶⁶ Nótese que frente a la genérica mención a “pueblo” utilizada por el Tratado de Roma en su preámbulo, tanto el Tribunal de Justicia en la sentencia *Van Gend&Loos* arriba mencionada como el artículo 10. 2 TUE se refiere, con más propiedad desde el punto de vista de la teoría democrática a los ciudadanos. Se pone así de manifiesto, como analizaremos a continuación la progresiva incorporación de la legitimidad democrática en una Organización Internacional como la Unión Europea.

⁷⁶⁷ Una obra imprescindible para el estudio de la legitimidad democrática de la Unión Europea, que en su capítulo quinto se extiende sobre la cuestión de la doble legitimidad de la Unión es: KLUTH, W. *Die demokratische Legitimation der Europäischen Union*. Berlín: Ed. Dunker & Humblot. 1995. En ella, el estudio de las diversas manifestaciones del principio democrático que es dable reconocer en el Derecho de la Unión Europea, tanto directas (Parlamento Europeo) como mediatas, a través del Consejo integrado por representantes de los Estados miembros, le permite concluir al autor que la Unión Europea se asienta sobre una doble base o fuente democrática: la una es de tendencia unitaria o integradora, tiene su fundamento en los ciudadanos de la Unión y su expresión institucional en el Parlamento Europeo; la otra, en cambio, podría conceptuarse como de origen «plural-territorial», se mueve en una dirección descentralizadora o federalizante y se articula a través del Consejo, institución que ejerce una función comparable a la de las Cámaras territoriales en las que, como en el sistema alemán (*Bundesrat*), más que de una segunda Cámara (Estados Unidos) se representa a las partes (Estados) que integran el todo y en donde sus miembros no son elegidos directamente por los

Porque la clave para entender esta doble legitimidad reside, tal y como expuse en el epígrafe IV.2.2, en subrayar la idea que la Unión es Organización Internacional de Integración en la que se imbrican distintas lógicas en su seno: La lógica interestatal, ya que son los Estados los que son partes firmantes de los Tratados constitutivos y, por ende, miembros de una Organización Internacional (instituciones como el Consejo o el Consejo Europeo reflejan muy bien dicha lógica); la lógica supranacional, que refleja el interés propio de una organización autónoma, más allá del interés de los Estados que lo componen, encarnada sobre todo por la Comisión; la lógica democrática, puesto que la Unión Europea está, legitimada directamente por los ciudadanos, a través del Parlamento Europeo, lo que la convierte, como vengo insistiendo en una realidad jurídico política difícilmente encasillable teóricamente desde la doctrina constitucional o internacionalista tradicional. Podemos sumarle una cuarta lógica: la lógica del Derecho, en tanto que organización regida por un ordenamiento jurídico propio,⁷⁶⁸ (y es en este ámbito el Tribunal de Justicia posee un papel destacado).

ciudadanos, sino por los respectivos parlamentos nacionales. En realidad, ello no es sino una transposición de las categorías del esquema federal alemán: en tanto la Cámara Baja asegura la unidad del sistema, la Cámara de representación territorial, por el contrario, permite una lectura descentralizada de las normas que emana el Parlamento central. Reseñado por Javier Barnés en BARNES, J. "La legitimación democrática de la Unión Europea." *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 17. Núm. 49. Enero-Abril 1997, pp.253 y ss. Por su parte, el profesor José María Beneyto, si bien con una postura algo escéptica, expone de manera sintética las claves de esta doble legitimidad tal y como se articulaba en el non nato Tratado Constitucional: "De manera excesivamente esquemática, el proyecto de Constitución reposa sobre la idea de una doble legitimidad, la procedente de los Estados miembros y la derivada de los ciudadano de acuerdo con el modelo de una "federación de Estados-nación" o de un "federalismo intergubernativo" a los que parece referirse implícitamente el proyecto. De acuerdo con este modelo, la voluntad democrática del demos europeo se articularía directamente a través de los ciudadanos y de sus instituciones representativas (el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales) a los que habría que añadir la expresión inmediata de esa voluntad por medio de la iniciativa ciudadana de propuesta legislativa e indirectamente a través de los Estados miembros reunidos en el Consejo de Ministros y el Consejo Europeo." BENEYTO, J.M. "¿Un nuevo diseño institucional? La doble legitimidad de la UE" *Política Exterior*, nº 96, Noviembre-Diciembre. 2003, p.34.

⁷⁶⁸ Vid. epígrafe V.3.1. El poder limitado y organizado: Del Estado de Derecho a la Unión Europea como Unión de Derecho.

Este conjunto de lógicas imbricadas explica la compleja división funcional de la Unión Europea (que difiere de la tradicional división de poderes expuesta por Montesquieu, aunque esto lo matizaremos a continuación) y conecta directamente con el siguiente de los rasgos específicos del principio de representación en la Unión Europea, que analizamos a continuación.

3. En efecto, sólo puede entenderse dicho principio en el marco de otro: **el principio de equilibrio institucional**.⁷⁶⁹ En efecto, el artículo 13.2 TUE establece lo siguiente: “Cada institución actuará dentro de los límites de las atribuciones que le confieren los Tratados, con arreglo a los procedimientos, condiciones y fines establecidos en los mismos. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal”.

De ello se deduce que las instituciones (reflejo de aquellas lógicas a las que nos referíamos en el punto anterior) sólo podrán ejercer los poderes que le son encomendados (salvo los casos de delegación) y dentro de los límites previstos por los Tratados. Dichos poderes no podrán ser ejercidos por una

⁷⁶⁹ De entre los trabajos sobre la noción de equilibrio institucional destacamos los siguientes: CRAIG, P.P. “Institutions, Power and Institutional Balance”. En CRAIG, P.P. y DE BURCA, G. (eds.). *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press. 2011, pp. 41-84; DEVUIST, Y. “The European Union’s institutional balance after the Treaty of Lisbon: “Community method” and “democratic deficit” reassessed”. *Georgetown Journal of International Law*, 2008, vol. 39 n° 2, pp. 247 y ss. ; JACQUÉ, J.P. “The principle of institutional balance”. En McDONNELL, A. (ed.) *A Review of Forty Years of Community Law*. La Haya: Kluwer Law International, 2005, pp. 65 y ss; LENAERTS, “Some reflections on the separation of powers in the European Community.” *CMLR*, 1991-1, pp.11 y ss.; GUILLERMIN, G. “Le principe de l’équilibre institutionnel dans la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes.” *Journal de Droit International*. 1992, pp. 319 y ss; PRECHAL, S: “Institutional Balance: A Fragile Principle with uncertain Contents.” En HEUKELS, T. BLOKKER, N. y BRUS, M (eds.) *The European Union after Amsterdam – A Legal Analysis*. La Haya: Kluwer, 1998, pp. 273-294.

institución distinta de aquella a las que le son atribuidos, y todas las instituciones han de guiarse por el principio de cooperación.⁷⁷⁰

En el desarrollo del principio de equilibrio institucional ha desempeñado un papel destacado (también en relación con el principio de democracia representativa, como veremos a continuación) el Tribunal de Justicia, que define al mismo como una “característica de la estructura internacional”, una “garantía fundamental acordada por el tratado.”⁷⁷¹ De acuerdo con el Tribunal, “El respeto del equilibrio institucional implica que cada una de las Instituciones ha de ejercer sus competencias sin invadir las de los demás. Exige también que cualquier incumplimiento de esta regla, caso de que se produzca pueda ser sancionado”.⁷⁷² El Tribunal se reconoce como garante “del mantenimiento del equilibrio institucional”⁷⁷³

Y dentro de esta labor llevada a cabo por el Tribunal de Justicia respecto al principio de equilibrio institucional nos interesa subrayar su inestimable aportación al haber unido dicho principio con el principio democrático, de tal manera que se ha constituido en auténtico paladín del papel que al Parlamento

⁷⁷⁰ El artículo 295 TFUE estipula que “el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión llevarán a cabo consultas recíprocas y organizarán de común acuerdo la forma de su cooperación. A tal efecto y dentro del respeto de los Tratados, podrán celebrar acuerdos interinstitucionales que podrán tener carácter vinculante.”

⁷⁷¹ TJCE, sentencia de 13 de junio de 1958, *Meroni/Alta Autoridad* (956, Rec., p.1)

⁷⁷² TJCE sentencia de 22 de mayo de 1990, *Parlamento/ Consejo, “Chernobyl”* (C-70/88).

⁷⁷³ TJCE sentencia de 22 de mayo de 1990, *Parlamento/ Consejo, “Chernobyl”* (C-70/88). El Tribunal ha reflexionado sobre el principio de equilibrio institucional en numerosas sentencias, entre las que destacamos, además de las mencionadas, las siguientes, ya clásicas en la materia: TJCE sentencia de 17 de diciembre de 1970, *Kóster*, (25/70, Rec., p. 1176); TJCE sentencia de 10 de julio de 1986, *R. Wybot- inmunidad de los diputados europeos* (C-145/85, Rec., p. 2391); TJCE sentencia de 29 de octubre de 1980, *Roquettes Frère/ Consejo* (138/79, Rec., p.3333).

le corresponde en el triángulo institucional⁷⁷⁴ formado por Parlamento, Consejo y Comisión. Esta tarea del Tribunal de Justicia es determinante en el tema que nos ocupa. No en vano, fue el Tribunal quien realizó la primera referencia al principio democrático en la Unión Europea, tal y como apuntábamos en la introducción de esta obra.

En efecto, recordemos que ya en la sentencia de 29 de Octubre de 1980, *Roquette Frères*, el Tribunal, protegiendo el peso del Parlamento en el juego de equilibrio institucional (según el criterio del Tribunal se había incumplido la obligación de consultar al Parlamento por parte del Consejo) dictamina que “la consulta prevista (...) es el medio que permite que el Parlamento participe efectivamente en el proceso legislativo de la Comunidad. Esta competencia representa un elemento esencial del equilibrio institucional deseado por el Tratado. Es el reflejo, aunque limitado, en el ámbito comunitario, de un principio democrático fundamental, según el cual los pueblos participan en el ejercicio del poder a través de una asamblea representativa.”⁷⁷⁵

Como vemos, la protección del equilibrio institucional sirve de punto de partida para la defensa del principio democrático (específicamente del principio de democracia representativa encarnado en el Parlamento). A partir de la mencionada sentencia existe una abundante jurisprudencia⁷⁷⁶ en esta

⁷⁷⁴ La expresión triángulo institucional se remonta a 1979, al informe de los tres sabios de esa misma fecha: “Un résultat plus naturel serait une sorte de schéma triangulaire qui s’est déjà dessiné dans les années qui ont précédé les élections directes, le Parlement cherchant à établir des relations étroites et directes avec le Conseil bien qu’avec la Commission. Cette approche serait plus efficace en termes de fonctionnement de la Communauté, dans la mesure où elle favoriserait un équilibre institutionnel plus complet et plus stable.” OPOCE, Luxemburgo, 1980, p. 68.

⁷⁷⁵ TJCE sentencia de 29 de octubre de 1980, *Roquette Frères/ Consejo* (C- 138/79, Rec., p.3333), apartado 33.

⁷⁷⁶ Esta sentencia será solo la primera de una larga serie. Así, en la sentencia de 11 de junio de 1991 *Comisión /Consejo* (TJCE sentencia de 11 de junio de 1991, *Comisión/Consejo* (300/89, Rec., p. I -2867) se menciona sin más la existencia de un principio democrático fundamental,

materia, que pone de manifiesto la importancia y a la vez los rasgos peculiares del ejercicio de la democracia representativa en el seno de la Unión Europea.⁷⁷⁷

eliminando la expresión “*aunque limitado*”, utilizada en el caso *Roquette Frères*. Esta referencia a un principio democrático fundamental la volverá a utilizar el Abogado General Ruíz-Jarabo Colomer en su opinión de 24 de febrero de 2000: “Interpretar extensivamente las áreas sometidas al procedimiento de codecisión contribuye a reforzar la participación del Parlamento en el proceso legislativo de la Unión Europea, participación que es reflejo, en el ámbito comunitario, de un principio democrático fundamental, según el cual los pueblos pueden participar en el ejercicio del poder por medio de una asamblea representativa.” Opinión del Abogado General Ruíz-Jarabo Colomer de 24 de febrero de 2000, *Gran Ducado de Luxemburgo/Parlamento Europeo y Consejo*, 168/98, apartado 59; En sentido similar, defendiendo la posición del Parlamento en base al principio de equilibrio institucional, vid. v.g: Opinión del Abogado General L. A. Geelhoed, de 10 de diciembre de 2002, *Imperial Tobacco Limited/Secretary of State for Health*, C-491/01; Opinión del Abogado General de 16 de marzo de 1994, *Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea*, C-388/92, par. 19; TJCE sentencia de 2 de marzo de 1994, *Parlamento Europeo/Consejo de las Comunidades Europeas* (C-316/91, Rec., p. I-625); TJCE sentencia de 30 de marzo de 1995, *Parlamento Europeo/Consejo de la Unión Europea* (C-65/93, Rec., p. I-643); TJCE sentencia de 23 de octubre de 2007, *República de Polonia/Consejo de la Unión Europea* (C-273/04 Rec., p. I-8925). Entre la jurisprudencia más reciente sobre el principio democrático predomina la referida al cuestiones institucionales y, de manera creciente a las relativas a la transparencia en el acceso a los documentos: TJUE de 21 de julio de 2011, *Reino de Suecia / Comisión Europea y MyTravel Group plc.* (C-506/08 P, Rec., p. I-06237); TJUE de 21 de septiembre de 2010, *Reino de Suecia / Association de la presse Internationale ASBL (API) y Comisión Europea* (C-514/07 P, Asuntos acumulados C-514/07 P, C-528/07 P, C-532/07 P, Rec., p. I-08533); Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Tercera) de 28 de junio de 2012, *Comisión Europea / Agrofert Holding A.S.* (C-477/10 P); TJUE de 3 de julio de 2014, *Consejo de la Unión Europea / Sophie In’t Veld* (C-350/12 P. Pendiente de recopilación); TJUE de 11 de junio de 2014, *Comisión Europea / Consejo de la Unión Europea* (C-377/12, Pendiente de recopilación); TJUE de 2 de octubre de 2014, *Guido Strack / Comisión Europea* (C-127/13 P. Pendiente de recopilación); TJUE de 14 de abril de 2015, *Consejo de la Unión Europea / Comisión Europea* (C-409/13. Pendiente de recopilación).

⁷⁷⁷ Para un estudio detallado de la labor del Tribunal de Justicia respecto del principio de democracia representativa es obligado acudir a una obra que ya es de referencia en la materia: NINATTI, S. *Giudicare la democrazia? Processo politico e ideale democratico nella giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea*. Milano: Giuffrè, 2004. En ella se analizan detenidamente cada una de las decisiones del Tribunal que están directamente relacionadas con el principio de democracia representativa. La mayor parte de ellas, como venimos analizando, relacionadas con el principio de equilibrio insitucional, aunque la obra se adentra en una serie de decisiones en las que el Tribunal pasa a analizar la transparencia en la toma de decisiones de la Unión. Este libro tiene su germen en el siguiente trabajo, igualmente recomendable: NINATTI,

Esta jurisprudencia del Tribunal de Justicia, al unir principio democrático y equilibrio institucional ha puesto el énfasis en reforzar el papel del Parlamento europeo, anticipando, cuando no impulsando⁷⁷⁸, posteriores reformas institucionales que han ido incrementando progresivamente su papel en dicho equilibrio. Como contrapartida, y como pone de manifiesto la profesora Ninatti, la labor del Tribunal ha quedado confinada a los límites del equilibrio institucional, limitando así su tarea a los confines de las relaciones interinstitucionales.⁷⁷⁹

S. *How Do Our Judges Conceive of Democracy? The Democratic Nature of the Community Decision-Making Process under Scrutiny of the European Court of Justice*. New York: Jean Monnet Chair Working Paper 10/03, 2003. Estas obras vienen a sumarse a otras que han venido analizando lo que la doctrina ha denominado “activismo del Tribunal de Justicia”. Entre esas obras, ya mencionadas en el capítulo I.1 recordemos: LENAERTS, K. *The Role of the Court of Justice in the European Community: some thoughts about the interaction between Judges and Politicians*. Chicago: University of Chicago Legal Forum, 1992; RASMUSSEN, H. *On Law and Policy in the European Court of Justice: A comparative study in Judicial Policy Making*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1986; STEIN, E. “Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution. *American Journal of International Law*. 1981, vol 75, p. 1 y ss; MANCINI, F. “Attivismo e autocontrollo nella giurisprudenza della Corte”. *Riv. di Dir. Eur.* 1990, nº 2, abril-junio, pp. 239-240.

⁷⁷⁸ Como ha apuntado Bradley: “Yet it is the very open-ended character of the relevant Treaty provisions which has enabled the Court of Justice to develop a coherent theoretical structure of inter-institutional relations in the Community decision-making process, based on the notion of the institutional balance intended by the Treaty.” BRADLEY K. S. C. “Maintaining the Balance: The Role of the Court of Justice in defining the institutional position of the European Parliament”, *CMLR*, 1987, 41 y ss. Son también especialmente pertinentes las siguientes reflexiones sobre este particular en: MANCINI, F. y KEELING, D.T. “Democracy and the European Court of Justice”. *MLR*. 1994, p. 179: “There are of course limits on how far the Court may go with such an approach. It could hardly have invented a European Parliament if none was provided for in the Treaty. But since there was a provision in the Treaty – however limited – for a representative assembly to participate in the legislative process, the Court was able to stress the importance of the democratic element, elevate it to the status of a fundamental principle and strike down legislation not sanctified with even a whiff of democratic legitimacy.”

⁷⁷⁹ Así lo expresa en las conclusiones de uno de sus trabajos citados: “The present analysis has shown in broad lines the path followed by the Court of Justice: the starting point for the democratization of the Community decision-making process was the strengthening of the Parliament’s position, thus following (or anticipating) the general process of “parliamentarization” of institutional balance also in progress at the institutional level At the moment, instead, the Court does not linger much - except in rhetoric - on the problematic of

Al entender el principio de democracia representativa a través del equilibrio institucional (y la imbricación de las distintas lógicas implicadas en una Organización Internacional de integración con doble legitimidad interestatal y democrática⁷⁸⁰) el principio de división de poderes entendido tradicionalmente en el sentido de Montesquieu es sustituido por una división funcional en la que el poder legislativo se comparte entre Parlamento Europeo (elegido directamente por sufragio universal, expresión de la lógica democrática) y Consejo (con representantes de los gobiernos democráticos⁷⁸¹ de rango ministerial, expresión de la lógica interestatal).

Con las progresivas reformas del Derecho originario, el peso del Parlamento Europeo se ha ido incrementando de manera notoria (como veremos a continuación) de tal manera que el procedimiento legislativo ordinario (con ejercicio conjunto de la función legislativa del Parlamento y Consejo) es la norma, si bien en los procedimientos especiales el papel del Parlamento puede perder peso, cuando no quedar en una función consultiva preceptiva pero no vinculante. La Comisión sigue manteniendo el quasi monopolio de la iniciativa legislativa, manteniendo así el control de la agenda legislativa en tanto que garante de la lógica supranacional.⁷⁸²

popular representation but, rather, focuses its attention on the principle of institutional balance limiting, in the end, the democratic process area within the boundaries of the institutional relationships. NINATTI, S. *How Do Our Judges Conceive of Democracy? The Democratic Nature of the Community Decision-Making Process under Scrutiny of the European Court of Justice*. New York: Jean Monnet Chair Working Paper 10/03, 2003, p.40.

⁷⁸⁰ Señalaba Dahl con acierto lo siguiente: “Except for the European Union no transnational structures exists with even the semblance of a democratic process.” DAHL R. A., “A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation” *Pol. Sc. Quart.* Vol. 109, nº 1, Spring, 1994, pp. 23-34.

⁷⁸¹ Así han de serlo, como estudiamos en el capítulo III.

⁷⁸² En todo caso, como ha puesto de manifiesto Martín y Pérez de Nanclares, “cada una de ellas (de las instituciones) dentro de lo que se ha calificado por Mangas Martín como un equilibrio institucional interdependiente y multipolar encarna un interés diferente...” (En función de las

Este equilibrio permanente de lógicas (intereses) contrapuestos supera, como digo, la tradicional división de poderes, pero es plenamente fiel a uno de los principios esenciales formulados por Montesquieu: “Le pouvoir arrête le pouvoir”. Como señalaba Soldatos ya en 1989 “Le mode d’organisation des structures d’autorité dans le système politique de la CEE (...) n’est pas sans rappeler une certaine conception de la séparation des pouvoirs, proche de celle de l’auteur de l’Esprit des lois”⁷⁸³ En efecto, desde el punto de vista de la teoría liberal de la democracia, este entramado de lógicas interpuestas, y complejos procedimientos de decisión en los que están implicadas todas ellas obscuriza la concentración y el ejercicio abusivo del poder.

Del esquema institucional de la Unión Europea se deriva, por tanto, que el poder se ejerce de forma difusa, en el sentido de que está repartido entre distintos centros, centros que a su vez se vigilan celosamente entre sí, y es difícil que, por ejemplo, un determinado partido político monopolice la toma de decisiones en todos los niveles, algo que no es infrecuente en los sistemas parlamentarios

lógicas que vengo analizando). “Pero incluso dentro de cada interés existen sus propios contrapesos. Así, por ejemplo, dentro del interés nacional representado por el Consejo se abre paso también una creciente presencia del interés comunitario (hoy interés de la Unión) desde el mismo momento en que buena parte de las decisiones de esa institución ya no se adoptan por unanimidad. Esto con independencia de los diferentes reequilibrios existentes en cada momento histórico puntual (aumento progresivo de los poderes del Parlamento Europeo a costa de los del Consejo, una Comisión con menos poderes que la originaria Alta Autoridad-CECA a favor del Consejo, etc.) derivados básicamente del proceso de perfeccionamiento y democratización del *decision making power* comunitario.” MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional: ¿Un nuevo modelo para la Unión Europea?* Bilbao: Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003, p. 71.

⁷⁸³ SOLDATOS, P. *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation-Théorie et pratique*. Bruselas : Bruylant, 1989, pp.150-164.. Es igualmente interesante el análisis que sobre el sistema de contrapoderes en el sistema institucional de la Unión Europea realiza Craig en CRAIG, P.P. “Institutions, Power and Institutional Balance”. En CRAIG, P.P. y DE BURCA, G. (eds.). *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press. 2011, pp. 41-84

estatales. Esto, que en principio limita al poder, tiene su contrapartida: El electorado no puede dar un vuelco al signo de las decisiones políticas que se toman en las instituciones europeas, en las que la negociación, el equilibrio y el consenso cobran especial protagonismo.⁷⁸⁴

Por eso resulta especialmente atractiva la teoría del Craig⁷⁸⁵, quien establece un paralelismo entre el principio de democracia representativa inserto en el juego de equilibrio institucional con el modelo del republicanismo italiano clásico.

En efecto, el catedrático de Oxford, entiende que, *mutatis mutandi*, el modelo del republicanismo puede ser de utilidad para una mejor comprensión de los aspectos supranacionales del gobierno de la Unión Europea. Disiente, por lo tanto, del profesor Joseph Weiler, que enfoca el tema desde los parámetros del elitismo competitivo Schumpeteriano⁷⁸⁶. Dos son los aspectos del republicanismo⁷⁸⁷ que, en opinión de Craig, pueden coadyuvar a entender el

⁷⁸⁴ Sobre esta cuestión ya avanzamos una serie de reflexiones en el epígrafe IV.2, en el contexto del debate en torno al déficit democrático de la Unión Europea.

⁷⁸⁵ CRAIG, P. P. "Democracy and rulemaking within the EC: An empirical and normative assessment" en CRAIG y HARLOW (eds.), *Lawmaking in the European Union*. Londres. 1998, pp. 33-64.

⁷⁸⁶ El profesor Weiler realiza un interesante análisis de los distintos modelos decisorios y de gobernanza en los ámbitos regidos por las distintas lógicas institucionales. Para ello recurre a distintos modelos de democracia. Así, según Weiler, en la esfera de la lógica interestatal rige el método consensual (*consociational method*) y en la de la lógica supranacional el modelo Schumpeteriano de elitismo competitivo. (SCHUMPETER, J.A. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguilar, 1968). Además, describe el modelo que, a su parecer, es seguido a nivel infraestatal, que no es otro que el deliberativo, usando la terminología de Habermas. WEILER, J.H.H. "European models: Polity, People and System" en CRAIG y Harlow (eds.), *Lawmaking in the European Union*. Londres. 1998, pp. 17-22.

⁷⁸⁷ El discurso del republicanismo surge cuando, tras la Edad Media, se empieza a reivindicar en las repúblicas italianas renacentistas el ideal de ciudadano activo que participa en la vida pública. El ideal inspirador no se encuentra tanto en la democracia ateniense como en la República romana y los escritos de Cicerón, Salustio y Tito Livio. Cicerón definía al pueblo como "un amplio conjunto de hombres unidos por un acuerdo común acerca de la ley y los derechos y por el deseo de participar de mutuas ventajas". (*De Re Publica*). Tito Livio apelaba a la *virtud cívica* como forma de hacer frente a las divisiones internas de la sociedad (*Historia*

de Roma). Dos son los grandes pilares que apuntalan el modelo del republicanismo renacentista, inspirados ambos en el pensamiento clásico latino: la virtud cívica y la importancia otorgada al equilibrio de las instituciones, siguiendo el modelo aristotélico del gobierno mixto (la influencia del filósofo griego sí es notable en este modelo). La finalidad del gobierno mixto es la integración de todos los grupos sociales en el proceso de toma de decisiones públicas con el propósito de evitar el desmembramiento de la comunidad política.

Aunque estas repúblicas italianas se consolidan en el renacimiento su origen se encuentra en la Edad Media. Así, a lo largo del siglo XI un grupo de comunidades del norte de Italia establecen sus propios cónsules, que serán reemplazados en el siglo XII por los consejos, dirigidos por funcionarios (*podestà*) y que, ya en el siglo XIII, dan lugar a un sistema de gobierno de repúblicas con plena independencia política, procesos de elección de representantes políticos y textos constitucionales escritos. Es el caso de las ciudades de Florencia, Pisa, Milán, Padua, Siena o Venecia. Es en esta última ciudad donde se alcanza un mayor periodo de prosperidad y estabilidad política. La gran innovación de este sistema estriba en que los *podestà* eran cargos electos, existiendo, además, límites temporales para el ejercicio de sus funciones, y eran responsables ante el consejo y ante los ciudadanos.

Es cierto que, desde los parámetros actuales sólo de forma muy generosa podemos denominar democracia a este sistema: el propio término *democracia* seguía considerándose peyorativamente como sinónimo de anarquía; la ciudadanía, al igual que ocurría en la *polis* ateniense, seguía estando restringida a un grupo muy reducido de varones y, a veces, los funcionarios eran elegidos sólo entre miembros de la nobleza. Son, además, muy frecuentes las luchas entre grupos o facciones que aspiran a mayores cotas de poder por lo que la inestabilidad es la norma. (Estas luchas encarnizadas entre facciones pertenecientes a la nobleza y otras clases sociales está descrita con maestría por Shakespeare en *Romeo y Julieta* a través del enfrentamiento que en esta tragedia tiene lugar entre Capuletos y Montescos).

La virtud cívica es uno de los ejes en torno a los que gira este modelo, pero esta virtud está ligada a la participación en los asuntos públicos en tanto que requisito de la propia libertad: el autogobierno en las cosas públicas impide que los ciudadanos sean gobernados por otros. Junto a la noción de virtud cívica, la idea de gobierno mixto, de equilibrio institucional es esencial. Esta búsqueda de equilibrio era crucial ante la inestabilidad provocada por la lucha entre facciones a la que me refería anteriormente. Monarquía, nobleza y pueblo, formaban parte del gobierno mixto, respetando la constitución escrita y estableciendo cauces de negociación que, salvando las distancias, podrían ser analizados hoy desde los parámetros conceptuales de la democracia deliberativa (repito que realizo esta afirmación con todas las cautelas posibles). En definitiva, se trata de acercar los intereses de las distintas facciones con el propósito de alcanzar el interés público. Para ello se hace necesaria la existencia de determinados niveles de libertad de expresión.

A partir de este contexto histórico, tienen lugar los desarrollos teóricos a los que Held denominará *Republicanismo desarrollista* y *Republicanismo protector* (HELD, David. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza, 2001, p. 62). La gran figura italiana representativa del primero es Marsilio de Padua, sobre todo gracias a su obra *Defensor pacis* (MARSILIO DE PADUA. *El defensor de la paz*. Madrid: Tecnos, 1989.), y del segundo el Maquiavelo de los *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. (MAQUIAVELO, N. *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Madrid: Tecnos, 1989.) Marsilio inaugura una corriente de la que encontramos ecos en la democracia radical de Rousseau o en el pensamiento emancipador de la mujer de

funcionamiento de la democracia supranacional en la Unión Europea: En primer lugar, la idea de equilibrio institucional, de gobierno mixto, clave en este modelo. En segundo lugar, el hecho de que, para el republicanismo, la deliberación democrática, aunque parta de intereses contrapuestos, debe tener como finalidad la obtención del interés público y no simplemente la consecución de aspiraciones particulares o sectoriales.

El profesor Craig opina que el énfasis que el modelo del republicanismo pone en la idea de equilibrio institucional puede ser plenamente aplicable a la Unión Europea; al igual que en el republicanismo en la Unión existen diferentes intereses representados por distintas instituciones, como acabamos de analizar: Consejo, Parlamento Europeo y Comisión Europea, pero también parlamentos nacionales y asambleas regionales. La estructura institucional y el proceso de toma de decisiones sirven para poner en juego y en transacción esos distintos intereses y perseguir finalmente el interés público o el interés de la Unión, garantizado en último término por los Tratados constitutivos y por el papel de la Comisión.⁷⁸⁸ Si no existe, como acabamos de analizar en el ámbito de la Unión

Wollstonecraft. También encontramos ecos de este republicanismo en Gran Bretaña en el pensamiento originalísimo de un precursor del marxismo como James Harrington (1611-1677). El Maquiavelo de los Discursos encuentra continuidad en el pensamiento de Montesquieu y en el republicanismo americano de Madison, Hamilton y Jay, contenido en los *Federalist Papers* (MADISON, J., HAMILTON, A. y JAY J. *The Federalist Papers*, Harmondsworth: Penguin, 1987).

⁷⁸⁸ “We can begin to see the utility of republican thought and how it might operate in the present context. The essential argument can be put quite shortly. The empirical information (...) reveals the emphasis placed upon the idea of institutional balance within the European Community. The rationale for the centrality accorded to this idea strikes a direct chord with the historical application of republicanism: the necessity to create a stable form of political ordering for a society within which there are different interests or constituencies. In the present context the interest are primarily those of the Council, the European Parliament and European Commission, but we should not forget the national parliaments and regional bodies. The empirical data also shows the importance attached within the European Community to the actual division of legislative authority. It will be argued that the resulting schema serves both to satisfy the demands for participation in the legislative process by these differing interests, and also that this allocation of power can help to foster the passage of legislation which is designed to achieve

Europea una división de poderes⁷⁸⁹ según el modelo tradicional es precisamente por la necesidad de que esos intereses queden plasmados institucionalmente.

Pero, como señalaba Craig, el discurso del republicanismo no se aplica sólo en el ámbito del equilibrio institucional, sino también en el de la convicción de que el régimen constitucional debe regirse por el principio de la búsqueda del interés general y no meramente por la persecución de la satisfacción de intereses sectoriales. En opinión del profesor oxoniense el hecho de que la Comisión retenga el poder de iniciativa legislativa es un medio para asegurar que las políticas de la Unión se dirijan hacia la consecución del interés general, tal y como establecen los tratados constitutivos.

Pues bien, dentro de este juego de lógicas contrapuestas, la institución que ha ido aumentando en mayor grado su peso en la balanza de poder de la Unión Europea ha sido el Parlamento. Las sucesivas reformas del Derecho originario han ido transformando una Asamblea Parlamentaria desdibujada y con poderes limitados en un Parlamento en el que los ciudadanos están representados directamente y que acumula un nivel elevado de poder legislativo, presupuestario y de control.

4. La historia del principio de democracia representativa en la Unión Europea es, pues, la historia del **incremento progresivo de los poderes del Parlamento europeo**. Como ha señalado José María Gil Robles, “la historia del Parlamento

the general good of the European community as laid down in the constituent Treaties.” CRAIG, P. P. “Democracy and rulemaking within the EC: An empirical and normative assessment” en CRAIG y HARLOW (eds.), *Lawmaking in the European Union*. Londres. 1998, p. 46.

⁷⁸⁹ La profesora Araceli Mangas Martín señala respecto a la distribución del poder entre las distintas instituciones que “este intrincado tejido de interrelaciones podría subsumirse en dos poderes básicos: poderes de decisión (asumidos por la Comisión, el Parlamento, el Consejo, el Consejo Europeo y el Banco Central Europeo) y poderes de control (asumidos por la Comisión, el Parlamento, el Banco Central Europeo, EL Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas).” MANGAS MARTÍN, A y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 2010, p.172.

Europeo, a semejanza de los demás parlamentos, ha sido una larga lucha para representar cada vez más a los ciudadanos y hacerles participar más efectivamente en el ejercicio del poder. Esa larga lucha le ha convertido en el motor de Europa, pero no ha terminado (...) La Unión Europea es una tarea histórica en la que la lucidez y tenacidad de su Parlamento han sido y serán decisivas”.⁷⁹⁰

Ya hemos estudiado con detenimiento en el Capítulo I los avatares del progresivo empoderamiento del Parlamento europeo, por lo que nos limitaremos aquí a señalar, de manera sintética aquellos elementos novedosos que, tras la reforma de Lisboa, han contribuido a reforzar su poder como institución custodia del principio de democracia representativa.⁷⁹¹

En primer lugar, se ha de destacar que el antiguo procedimiento de codecisión, ahora llamado procedimiento legislativo ordinario (artículo 294 TFUE)⁷⁹² se termina de generalizar, incrementándose en más una treintena de temas⁷⁹³

⁷⁹⁰ GIL ROBLES, J.M. “El Parlamento europeo”. En BENEYTO PÉREZ, J.M; MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J; BECERRIL ATIENZA B. (Coords.), *Tratado sobre Derecho y Políticas de la Unión Europea, Vol. III. Sistema Institucional y procedimientos decisorios*. Capítulo 5. Madrid: Aranzadi, Thomson Reuters. 2011, pp. 302.

⁷⁹¹ Para un estudio en profundidad del Parlamento y los procedimientos legislativos vid. JACOBS, F., R. CORBETT & M. SHACKLETON, *The European Parliament*, eighth edition. London: John Harper Publishing, 2011. NAVARRO BATISTA, N. *Parlamento europeo y poder normativo en la Unión europea*, 2ª ed., Salamanca: Universidad de Salamanca, 1997; BEST, E. “Legislative procedure after Lisbon: fewer, simpler, clearer?” *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. Vol. 15, nº 1, pp.85 y ss; HIX, S., NOURY, A. y ROLAND, G. *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007; KIETZ, D. y MAURER, A: “The European Parliament in Treaty Reform: predefining IGC’S through interinstitutional agreements” *European Law Journal*, 2007-1, pp. 20 y ss; MARTÍNEZ SIERRA, J.L.: *El procedimiento legislativo de la codecisión*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

⁷⁹² Significativa denominación por dos razones: En primer lugar, porque es la primera vez que se utiliza el término “legislativo” en un Tratado constitutivo (si bien es cierto que se suprimió la referencia a ley que sí estaba en el fallido tratado constitucional), aunque por otra parte el Tribunal de justicia ha utilizado la expresión “poder legislativo” en varias ocasiones desde la Sentencia *Simmenthal*. TJCE sentencia de 9 de marzo de 1978, *Simmenthal* (C- 106/77, Rec., p.

de tal modo que se extiende la capacidad colegislativa del Parlamento a casi la totalidad de las materias relevantes⁷⁹⁴, lo que nos permite afirmar, con la profesora Mangas Martín, que “se confirma, pues, el Parlamento Europeo como legislador en igualdad con el Consejo y, en buena medida, de la interpretación sistemática del procedimiento legislativo, se puede deducir que el Parlamento Europeo pasa a ser la primera rama o cámara del poder legislativo.”⁷⁹⁵

También se ven incrementados notablemente los poderes presupuestarios del Parlamento, de tal manera que desaparece la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios, lo que implicaba distinta capacidad de modificación o enmienda. Ahora el Parlamento podrá hacer enmiendas a la totalidad del proyecto (artículo 314 TFUE). Existe pues también paridad entre Parlamento y Consejo en el ámbito presupuestario. (Artículo 16.1 TUE: El Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función

629). Y en segundo lugar porque el término “ordinario” pone de manifiesto la realidad de un procedimiento de colegislación que es la verdadera norma general en el esquema de elaboración normativa de la Unión Europea.

⁷⁹³ ‘El Tratado de Lisboa extiende la codecisión a 85 materias y a todo el Estado de Gastos del Presupuesto. Se añaden nuevas bases legales en materias claves de la política comercial común (acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales), libertad, seguridad y justicia, particularmente en lo relativo al derecho penal, agricultura y pesca, Europol, Eurojust y cooperación policial, liberalización de servicios en sectores específicos, medidas relativas a los movimientos de capital de terceros países, medidas para eliminar distorsiones en el mercado interior y sobre la utilización del Euro. Además, incluye nuevos ámbitos sometidos a codecisión como son iniciativa ciudadana, inclusión de nacionales de terceros países, prevención de la delincuencia, salud pública, propiedad intelectual, deportes, investigación, política espacial, energía, turismo, protección civil, ayuda humanitaria y cooperación administrativa. Igualmente crea una cláusula de solidaridad en caso de ataque terrorista o catástrofe natural. También pasan a ser objeto de codecisión el espacio de libertad, seguridad y justicia.’ Tomado de: BARÓN CRESPO, E. “El desarrollo de la codecisión como procedimiento legislativo de la UE”. *Cuadernos Europeos de Deusto*. Num. 46. 2012, p.30.

⁷⁹⁴ En aquellos casos en los que no se siga el procedimiento del artículo 294 TFUE, se introduce un procedimiento legislativo especial que se distingue por la preponderancia del Parlamento o el Consejo según los casos, requiriendo aprobación o consulta por parte de la otra institución (artículos 289.2 y 3 TFUE).

⁷⁹⁵ MANGAS MARTÍN, A. *La constitución europea*. Madrid: Iustel, 2005, pp. 100-101.

presupuestaria.)⁷⁹⁶ También se permite al Parlamento (al igual que venían haciendo Consejo y Comisión) presentar proyectos de revisión de los Tratados (artículo 48 TUE), así como se incrementan los casos en los que se requiere aprobación del Parlamento Europeo y no mero dictamen consultivo.

Por último, el artículo 17.3 TUE⁷⁹⁷ introduce importantes novedades respecto al papel del Parlamento en el nombramiento del Presidente de la Comisión, novedades que presentan mayor calado de lo que pudiera parecer en un primer momento. Así, mientras que en la anterior regulación éste era designado por el Consejo en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno y el Parlamento se limitaba a su aprobación, según el TUE vigente corresponde al Parlamento la propuesta de su nombramiento, teniendo además “en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo”⁷⁹⁸. Obviamente, como ha quedado patente en la elección del último Presidente de la Comisión, esto implica que se tenderá a presentar a un candidato que esté de acuerdo con el color político mayoritario en el Parlamento, es decir, con la decisión ciudadana en función del principio de representación. La expresión utilizada “tendrá en cuenta” no es terminante, pero en la práctica el hecho de que posteriormente el candidato haya de obtener la

⁷⁹⁶ Para una aproximación global al papel del parlamento en el procedimiento presupuestario vid. CERVERA VALTERRA, M. *El poder presupuestario del Parlamento Europeo*. Madrid, 2002.

⁷⁹⁷ Artículo 17.7.TUE: “Teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de Presidente de la omisión. El Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de los miembros que lo componen. Si el candidato no obtiene la mayoría necesaria, el Consejo Europeo propondrá en el plazo de un mes, por mayoría cualificada, un nuevo candidato, que será elegido por el Parlamento Europeo por el mismo procedimiento.”

⁷⁹⁸ Esta nueva aportación del Tratado de Lisboa se suma a las capacidades de nombramiento y control que el Parlamento ya poseía sobre la Comisión: la aprobación posterior de la investidura de la Comisión (artículo 17.7 TUE), la posibilidad de realizar un moción de censura (artículo 17.8 TUE y 234 TFUE), la discusión del informe anual de la Comisión (artículo 233 TFUE), la realización de interpelaciones y preguntas (artículo 230 TFUE), etc.

aprobación del Parlamento hace que difícilmente se escoja a un candidato de un color político distinto del mayoritario.⁷⁹⁹

Este conjunto de medidas que refuerzan los poderes del Parlamento se ve refrendado por una declaración de contenido teórico pero bien significativa: El artículo 14.2 TUE establece que “el Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión,”⁸⁰⁰ de esta forma se abandona la vieja fórmula de considerar a los miembros del Parlamento como “representantes de los pueblos reunidos en la Comunidad”, fórmula mucho más vaga y más alejada de las exigencias de la teoría democrática⁸⁰¹

De todo ello se deduce que, con todas las deficiencias que ya pusimos de manifiesto al analizar el déficit democrático de la Unión Europea,⁸⁰² el principio de democracia representativa en la Unión Europea se encuentra garantizado a través de un Parlamento que goza hoy en día de una legitimidad democrática formal, que procede de su elección “por sufragio universal directo, libre y

⁷⁹⁹ Por realizar, con todas las precauciones y matices, una analogía con un sistema parlamentario estatal como el español, corresponde en éste al Jefe del estado presentar un candidato a presidente de gobierno sin que en principio esté obligado a elegir a alguien que represente al partido mayoritario en la cámara (de hecho ni siquiera está obligado a escoger a un parlamentario) aunque en la práctica siempre lo haya hecho. Artículo 99.1 de la Constitución española.

⁸⁰⁰ Artículo 14. 2. TUE: “El Parlamento Europeo estará compuesto por representantes de los ciudadanos de la Unión. Su número no excederá de setecientos cincuenta, más el Presidente. La representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado miembro. No se asignará a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños.” Respecto a las críticas por el hecho de que la representación ciudadana sea decrecientemente proporcional me remito a las reflexiones que sobre el tema realizo y a la bibliografía aportada en el epígrafe IV.2.2 sobre el déficit democrático en la Unión Europea.

⁸⁰¹ Sobre la ciudadanía como base del principio de democracia representativa en la Unión europea véase mi siguiente trabajo: DÍAZ NARVÁEZ, A. *El demos europeo como sustrato último de la ciudadanía de la Unión*. Fundación Ciudadanía y Valores. Madrid: Abril 2008 (www.funciva.org).

⁸⁰² Epígrafe, IV.2.2.

secreto” (artículo 14.3 TUE), a la que hay que añadir una legitimidad democrática material respecto de la cual se ha producido una evolución destacadísima gracias a las diversas reformas del Derecho originario (artículo 14.1 TUE)⁸⁰³.

Todo ello tendríamos que enmarcarlo dentro las reflexiones que en torno al principio de democracia representativa realizamos a lo largo del epígrafe V.3.2, al que nos remitimos, para concluir que con todas sus limitaciones y sus peculiaridades dicho principio se articula de modo inteligible en el seno de la Unión Europea.⁸⁰⁴ Para ello hemos partido de una serie de rasgos específicos de

⁸⁰³ Artículo 14.1. TUE: “El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en los Tratados. Elegirá al Presidente de la Comisión.”

⁸⁰⁴ Recordemos aquellos requisitos que establecía el politólogo Robert Dahl para toda democracia representativa, que con los debidos matices propios de la especificidad de la Unión Europea se cumplen en la misma: Políticos electos, elecciones libres e imparciales, sufragio inclusivo, derecho a ocupar cargos públicos, libertad de expresión, variedad de fuentes de información, autonomía asociativa. DAHL, R. *La democracia y sus críticos*. Madrid: Paidós, 1993, p. 267.

Especialmente activo entre nosotros respecto a la defensa del carácter democrático (con todas sus deficiencias) es, como venimos señalando, el profesor Martín y Pérez de Nanclares: “La realidad actual es que los tratados constitutivos reconocen expresamente que se basan en el principio democrático (artículo 2 TEU), articulan un sistema institucional que pivota sobre un Parlamento Europeo con caracteres que revisten a su elección y también a sus competencias de un carácter tan marcadamente democrático como el que pueda existir en los estados miembros. Por supuesto, con las peculiaridades propias de una Unión supranacional integrada por Estados.” MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. “Órdago del Tribunal Constitucional Alemán al proceso de integración europea (algo más que una sentencia crítica con el Tratado de Lisboa)”. *REAF*, nº 13, abril, 2011, p. 120. Y también: “Por lo que respecta a la Unión Europea, también aquí existe un sistema que en la práctica se asemeja bastante al bicameral. En efecto el poder legislativo es compartido por el Parlamento Europeo y el Consejo. El Parlamento Europeo es la institución depositaria de la voluntad de los pueblos de Europa con un número de representantes que varía según las dimensiones de cada Estado miembro y el Consejo, a modo de cámara territorial, está formada por representantes de los Gobiernos nacionales de cada uno de los Estados miembros”. *El federalismo supranacional... (Opus cit.)*; Hix, por su parte, reconoce que la Unión Europea funciona cada vez más como un “sistema clásico bicameral.” HIX, S. *The Political System of the European Union*. London: Macmillan. 1999, p.56. Vid. También: DEHOUSSE, R. “European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?” *CMLR*. 1998; Así como la ya citada

la Unión Europea: La Unión como Organización Internacional, regida por el principio de doble legitimidad (que en nuestra opinión puede explicarse a través del concepto no estatalista de federalismo supranacional), con una serie de lógicas internas (interestatal, supraestatal, democrática) profundamente imbricadas y contrapesadas en base al principio de equilibrio institucional y en la que el Parlamento Europeo, la institución que encarna el principio de democracia representativa, ha ido aumentando de manera sensible su peso y poder a través de las sucesivas reformas del Derecho originario, con el apoyo y defensa de sus competencias por parte del Tribunal de Justicia.

A este perfil habría que añadirle un último trazo, aquél que se refiere al carácter multinivel de la articulación del principio de representación en la Unión Europea, pero a él me referiré en el último epígrafe de este capítulo.

Empero, antes de concluir nuestro acercamiento a los rasgos distintivos de este principio, quisiera dedicarle algunas reflexiones, de modo sintético, a algunos de los retos o cuestiones pendientes de resolución, y que son en buena medida consecuencia de las propias deficiencias que la articulación de dicho principio presenta. Es importante hacer notar que una cosa es que postule la inteligibilidad del principio de democracia representativa en la Unión Europea y su existencia más allá de un mero desiderátum normativo, y otra bien distinta que pretenda negar que dicho principio presenta una serie de insuficiencias que es necesario abordar. Ya me referí buena parte de estas cuestiones al analizar la cuestión del déficit democrático de la Unión

KLUTH, W. *Die demokratische Legitimation der Europäische Union*. Berlín: Ed. Dunker & Humblot. 1995.

Europea,⁸⁰⁵ por lo que me limitaré a aquí a señalar brevemente algunas que afectan especialmente al principio de representación.

En primer lugar, una vez que hemos reconocido el destacado avance para el principio de democracia representativa que supone la generalización del antiguo procedimiento de codecisión (ahora sintomáticamente denominado procedimiento legislativo ordinario) es importante subrayar algunos de los problemas que, desde el punto de vista de la legitimidad democrática, le acechan en la práctica y que afectan a una cuestión tan central como la **transparencia** en el escrupuloso respeto del procedimiento. Bien es cierto que, como ha señalado Barón Crespo, “hasta el Tratado de Maastricht, el proceso de elaboración de decisiones del sistema político comunitario se caracterizaba por su opacidad, tanto en la Comisión como en el Consejo. La introducción de la ciudadanía, con el reconocimiento de los derechos de petición y de acceso a los documentos, la investidura de la COM y la codecisión, colocaron la transparencia como elemento central del sistema.”⁸⁰⁶

Y de hecho, esta preocupación (sobre la que volveremos en el próximo epígrafe) se encuentra en el origen del tenor literal del artículo 10. 3 TUE: “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la vida democrática de la Unión. Las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos.” Y encuentra igualmente su correlato en el artículo 1 TUE en el que se establece que “las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible.”⁸⁰⁷ El artículo hace referencia a los principios de proximidad y apertura⁸⁰⁸. Ya en la declaración de Laeken encontramos una clara referencia a estos principios: “

⁸⁰⁵ Epígrafe IV 2.2.

⁸⁰⁶ BARÓN CRESPO, E. “El desarrollo de la codecisión como procedimiento legislativo de la UE”. *Cuadernos Europeos de Deusto*. Num. 46. 2012, p.44.

⁸⁰⁷ Esta referencia se introduce ya con la reforma de los Tratados en Amsterdam.

⁸⁰⁸ Son interesantes las consideraciones de Priollaud y Siritzky sobre la delimitación conceptual de estos dos términos: “Alors que la subsidiarité signifie qu’une décision doit être prise au niveau le plus pertinent (pas nécessairement le plus près des citoyens), le principe de proximité

Dentro de la Unión, es preciso aproximar las Instituciones europeas al ciudadano. Sin duda alguna, los ciudadanos siguen respaldando los grandes objetivos de la Unión, pero no siempre perciben la relación entre dichos objetivos y la actuación cotidiana de la Unión. Desean unas Instituciones europeas menos lentas y rígidas y, sobre todo, más eficientes y transparentes.”⁸⁰⁹

En el ámbito que quiero resaltar ahora, el del procedimiento legislativo, la Unión Europea ha realizado importantes esfuerzos⁸¹⁰ que facilitan la transparencia del mismo. Así la elaboración de un programa legislativo anual permite conocer las propuestas legislativas y la documentación complementaria. Este programa se comunica a gobiernos y parlamentos nacionales, al Comité Económico y Social y al Comité de las regiones. Desde el Consejo Europeo de Sevilla, en 2002, aquellas sesiones del Consejo en las que siga el procedimiento de codecisión (hoy procedimiento legislativo ordinario) son públicas. A partir de la reforma del Tratado de Lisboa, se establece que “el Consejo se reunirá en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo”. (Artículo 16.8 TUE).

Pues bien, a pesar de todos estos avances, hay una cuestión que enturbia la transparencia del procedimiento legislativo. Me refiero aquellas reuniones de carácter informal que se vienen produciendo desde el año 1994, en la que Comisión, Consejo y Parlamento

correspond davantage à la mise en œuvre des compétences, qu’elles soient exclusives, partagées ou d’appui, qui doivent rester, sauf exception, du ressort des administrations nationales ou locales, c’est-à-dire le plus proche possible des citoyens. Dès lors, le principe de proximité va de pair avec celui d’ouverture (repris de l’ex art. 1 TUE) qui implique une extension des procédures de consultation lors de l’élaboration des actes européennes. C’est ainsi que l’obligation de consulter le Comité des régions et /ou le Comité économique et social est élargie à de nouveaux domaines (v.art.300)”. PRIOLLAUD, F. y SIRITZKY, D. *Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*. París : La Documentation Française, 2008, p. 56.

⁸⁰⁹ Anexo a las Conclusiones de la Presidencia: Declaración sobre el futuro de Europa Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. SN 300/1/01 REV 1

⁸¹⁰ Vid. v.g. Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de 22 de diciembre de 1998 (DO C 73, de 17 de marzo de 1999), y el Acuerdo Interinstitucional “Legislar mejor” de 2003 (DO C 321, de 31 de diciembre de 2003).

Europeo⁸¹¹ negocian con la finalidad de alcanzar compromisos respecto de materias que son objeto de regulación en un procedimiento legislativo ordinario. Esta modalidad de “diálogo tripartito” ha despertado justificadas críticas.⁸¹² Si bien en un principio los contactos solo se mantenían tras la segunda lectura para evitar en lo posible el recurso al Comité de Conciliación se irán extendiendo incluso a la fase anterior a la primera lectura, ya que se mostraba como un medio eficaz para alcanzar acuerdos tempranos que permitieran una aprobación en primera lectura. De hecho, desde la adopción de los acuerdos tempranos en 1999, las normas adoptadas en primera lectura se incrementan notablemente,⁸¹³ lo que ha despertado las sospechas de autores como Dehousse⁸¹⁴, que entienden que el procedimiento puede llegar a ser cortocircuitado por estas reuniones cuyo nivel de transparencia es menor.

En todo caso, y a pesar de que en sus orígenes se trata de una práctica que en aras de la eficacia puede llegar a mermar la transparencia y el respeto por el procedimiento

⁸¹¹ Acuden a estas reuniones delegados de la Comisión, los vicepresidentes del PE, los representantes de la Presidencia del Consejo, los presidentes de la comisión, los parlamentarios proponentes y los representantes del grupo de trabajo en el Consejo.

⁸¹² Farrell y Héritier denuncian una práctica que permite “que se adoptan muchas de las decisiones reales sobre la legislación, con escasas posibilidades de control público.” FARRELL, H., & HÉRITIER, A. “The invisible transformation of Codecision: problems of democratic legitimacy”, *SIEPS*, 2003, 7. En el mismo sentido vid. las reflexiones de Shackleton en SHACKLETON, M. “The Politics of Codecision”. *Journal of Common Market Studies*, 2000.8 (2), 325-342; SHACKLETON, M., & RAUNIO, T. “Codecision since Amsterdam: a laboratory for institutional innovation and change”. *Journal of European Public Policy*. 2003.10 (2), 171-187.

⁸¹³ “En la primera mitad de la VII legislatura se mantiene la tendencia de alcanzar más acuerdos en fases tempranas del procedimiento dado que un 78% de los expedientes se concluyeron en primera lectura, un 18% en segunda lectura y un 4% en conciliación. En un 7% de todos los casos se aprobaron las Posiciones Comunes del Consejo en primera lectura sin enmiendas («segunda lectura temprana»), mientras que en un 11% se trataba de segundas lecturas «clásicas».” Informe de actividad de las delegaciones en el Comité de Conciliación de 14 de julio de 2009-31 de diciembre de 2011. VII legislatura. DV/903361ES.doc, p.3.

⁸¹⁴ DEHOUSSE, COSTA & TRAKATOVA, “Codecision and “early agreements”: An improvement or a subversion of the legislative procedure?” *Notre Europe*, Studies & Research, n.º 84.

establecido, hay que señalar, en honor a la verdad, que se han ido dando una serie de pasos con la finalidad de regular estas prácticas e incrementar su grado de transparencia.

Así, el 18 de septiembre de 2008, la Conferencia de Presidentes aprobó el «Código de conducta para la negociación en el marco del procedimiento legislativo ordinario», basado en las propuestas realizadas por los tres Vicepresidentes responsables de la conciliación. Tiene por objeto aumentar la transparencia, la legitimidad democrática y la responsabilidad en las negociaciones. Establece las normas para la decisión por parte de la comisión de entablar negociaciones, la designación de un equipo negociador y su mandato, y el examen por el comité en su conjunto de todo acuerdo concluido. Además, establece disposiciones sobre los documentos utilizados en los trílogos (sugiriendo el uso de documentos organizados en cuatro columnas como en la conciliación) y sobre la asistencia administrativa que debe ofrecerse al equipo negociador.

El 6 de mayo de 2009, el Pleno aprobó una revisión del Reglamento para incorporar el mismo el Código de conducta como un anexo⁸¹⁵. El artículo 70 del reglamento de Parlamento⁸¹⁶ (Negociaciones interinstitucionales en los procedimientos legislativos) dispone que “las negociaciones con las otras instituciones para alcanzar acuerdos en el

⁸¹⁵ Aprobado por la Conferencia de Presidentes de 18 de septiembre de 2008 e incluido en el Reglamento del Parlamento como Anexo XXI.

⁸¹⁶ Artículo 70: Negociaciones interinstitucionales en los procedimientos legislativos.

1. Las negociaciones con las otras instituciones para alcanzar acuerdos en el curso de un procedimiento legislativo se desarrollarán con arreglo al Código de conducta para la negociación en el marco del procedimiento legislativo ordinario.
2. Antes de iniciar dichas negociaciones, la comisión competente debería adoptar, en principio, una decisión por mayoría de los miembros que la componen y adoptar un mandato, orientaciones o prioridades al respecto.
3. Si las negociaciones permiten llegar a un acuerdo con el Consejo tras la aprobación del informe por la comisión, esta deberá ser consultada de nuevo, en cualquier caso, antes de proceder a la votación en el Pleno.

curso de un procedimiento legislativo se desarrollarán con arreglo al Código de conducta”.⁸¹⁷

Es necesario seguir estudiando la evolución de estos “triálogos” en el seno del procedimiento legislativo ordinario. Las exigencias de transparencias, exigidas en los tratados y reconocidas por las instituciones son cada vez más altas y por lo tanto es necesario ser especialmente cuidadoso con una cuestión que afecta a la esencia del principio de democracia participativa.

Junto a este aspecto relacionado con el procedimiento legislativo y la transparencia quisiera mencionar, muy brevemente (pues ya me he referido a ella en el epígrafe IV. 2.2. y su estudio detallado iría más allá del objetivo de este trabajo) a la cuestión del aún **insuficiente grado de desarrollo de los partidos políticos en el ámbito de la Unión Europea**. En efecto, el artículo 10.4 TUE establece que “los partidos políticos a escala europea contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión”.⁸¹⁸

⁸¹⁷ Fuente: Informe de actividad de las delegaciones en el Comité de Conciliación de 14 de julio de 2009-31 de diciembre de 2011. VII legislatura. DV/903361ES.doc, p.6y 7. El informe también recuerda que en marzo de 2011, la Conferencia de Presidentes mantuvo un intercambio de puntos de vista sobre la celebración de negociaciones sobre acuerdos en primera lectura conforme al “procedimiento legislativo ordinario”. Se pide, entre otras cuestiones, que las decisiones de buscar un acuerdo temprano sobre un expediente en primera lectura deben ser siempre adoptadas formalmente, en cada caso, por la comisión interesada, y que tales decisiones deben incluir la justificación, el mandato (enmiendas aprobadas o informe aprobado) y la composición del equipo negociador. Se reitera que los Presidentes de Comisión deben asegurar que se proporciona a los coordinadores y a la comisión en pleno una información sistemática sobre el avance de las negociaciones, y que el resultado final de las negociaciones sobre acuerdos en primera lectura debe ser aprobado por la comisión en pleno antes de cualquier votación en sesión plenaria. Se solicita a la Conferencia de Presidentes de Comisión que proporcionara una información sistemática y actualizada a la Conferencia de Presidentes sobre las negociaciones de acuerdos en primera lectura, con vistas a la inclusión mensual de este asunto en el orden del día de la reunión de la Conferencia de Presidentes y la posible celebración de intercambios de puntos de vista con ponentes del Parlamento Europeo y Presidentes de Comisión sobre expedientes prioritarios.

⁸¹⁸ Este artículo (que recoge en sustancia lo establecido en el antiguo artículo 191 TCE) ha de ponerse en conexión con el artículo 224 TFUE:” El Parlamento Europeo y el Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, establecerán mediante reglamentos el estatuto de

Pues bien, en aquello que afecta a la articulación del principio de democracia representativa en la Unión Europea cabe preguntarse si los partidos políticos en el ámbito europeo se encuentran en un grado de desarrollo suficiente como para cumplir adecuadamente la tarea que le asigna el artículo 10.4. TUE de contribuir “formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión.”

Lo que se pone en duda es la existencia de verdaderos partidos políticos europeos con una capacidad de articular una *Öffentlichkeit* transnacional. Esta inexistencia (o existencia en precario) de un sistema europeo de partidos eficaz, que pueda establecer lazos firmes con los diversos sectores de la opinión pública sería un elemento que coadyuvaría a mermar la legitimidad del principio de democracia representativa en la Unión Europea⁸¹⁹. Así Malamud, señala que la ineficacia del sistema de partidos

los partidos políticos a escala europea, a los que se hace referencia en el apartado 4 del artículo 10 del Tratado de la Unión Europea, y en particular las normas relativas a su financiación.” Dicha regulación es la llevada a cabo por el Reglamento (CE) 2004/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea y Reglamento (CE) 1524/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2007 por el que se modifica el reglamento (CE) 2004/2003 relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea. Establecen determinadas condiciones para poder tener la consideración de partidos políticos europeos: Han de tener personalidad jurídica propia en el Estado miembro donde tenga su sede, tener una representación significativa en al menos una cuarta parte de los Estados de la Unión, respetar los valores y principios sobre los que se funda la Unión Europea y por los que se rigen sus Instituciones: la libertad, la democracia, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como el Estado de Derecho, en particular en su programa y estatutos y en sus actividades, haber participado en las elecciones europeas, o haber manifestado su intención de hacerlo.

⁸¹⁹ Sobre el debate en torno al papel de los partidos políticos europeos recordemos algunas de las obras que ya mencionamos en el epígrafe VI.2.2: GAFFNEY, J. (ed.) *Political Parties in the European Union*. Londres: Routledge, 1996; KATZ, R.S. “Parties in Europe and Parties of Europe”. En *Multi-level Party Systems: Europeanisation and the Reshaping of National Political Representation*. European University Institute, Florence (Robert Schuman Centre for Advanced Studies); KATZ, R.S. “Parties in Europe and Parties of Europe”. En *Multi-level Party Systems: Europeanisation and the Reshaping of National Political Representation*. European University Institute, Florence (Robert Schuman Centre for Advanced Studies); PEDERSEN, M. N. “Euro-parties and European Parties: New Arenas, New Challenges and New Strategies”. En ANDERSEN, S. Y ELIASSEN, K. *The European Union: How Democratic Is It?* Londres: Sage Publications, 1996; ROBERT, L. “Partisanship and Party Formation in European Union

europeo se manifiesta en la “inestabilidad de la alineación y comportamiento de los diputados europeos, heterogeneidad de los bloques parlamentarios y la primacía de las delegaciones partidarias nacionales sobre los bloques del Parlamento Europeo en lo que respecta a la orientación del voto. En consecuencia no existe un vínculo entre la opción del ciudadano y la conducta del representante”⁸²⁰.

Sin embargo estas afirmaciones deben ser matizadas. En primer lugar, porque, como ya señalábamos en el epígrafe IV. 2.2, en el seno de los partidos políticos europeos se ha vivido una profunda evolución que, en opinión de Hix y Lord⁸²¹, ha pasado por diversas etapas: Así, mientras en un primer momento prevalecía la cooperación de partidos a escala internacional, posteriormente se incide en la dinámica de los grupos parlamentarios con el Parlamento Europeo como eje vertebrador. Finalmente, se va abriendo paso un nuevo periodo el que la actividad de los partidos gira en torno a nuevos centros institucionales, como el Consejo Europeo, y en la que se van definiendo metas conjuntas e incrementando las relaciones entre los cuadros de liderazgo de los partidos. Todo ello contribuye a ir cimentando, de forma aún incipiente un nuevo modelo de partido en el ámbito europeo.

Hix además enfoca el análisis del sistema de europeo de partidos desde la óptica de la naturaleza multinivel de la democracia europea.⁸²² Desde esta perspectiva dicho sistema europeo de partidos estaría compuesto por tres elementos fundamentales: los bloques parlamentarios del Parlamento Europeo, las federaciones transnacionales de partidos de ámbito europeo. Esta concepción del sistema de partidos europeos es mucho más acorde

Politics”, *Comparative Politics*. 1997, vol. 29, n° 2, January. MALAMUD, A. “Partidos políticos en la Unión Europea: Una contradicción en los términos”. *Revista Argentina de Ciencias Políticas*. Buenos Aires, 1999, 3, 65-77; HIX, S. y LORD, C. *Political Parties in the European Union*. Houndmills (Hampshire): McMillan Press, 1997.

⁸²⁰ MALAMUD, A. “Partidos políticos en la Unión Europea: Una contradicción en los términos”. *Revista Argentina de Ciencias Políticas*. Buenos Aires, 1999, 3, 65-77.

⁸²¹ HIX, S. y LORD, C. *Political Parties in the European Union*. Houndmills (Hampshire): McMillan Press, 1997.

⁸²² Vid. epígrafe VI.5.1.

con el marco general de la democracia representativa europea que vengo defendiendo en estas páginas, y permite analizar el fenómeno de una manera más global, lo que permite apreciar sus líneas de evolución, sus decididos progresos y a la vez, poner de manifiesto sus aún obvias deficiencias.

Por último, como señalan Hix, Noury y Roland, de la práctica de los grupos políticos en el Parlamento se deduce que existe un alto nivel de cohesión entre los mismos (los miembros del parlamento votan en un altísimo porcentaje según la línea marcada por los grupos políticos, una media del 82% en la legislatura 1979-84 al 84% en 2001, siendo del 89% en el caso de los tres principales grupos (populares, socialistas y liberales). Los diputados se mantienen mucho más fieles a su adscripción ideológica que a su origen nacional. Consideran que los datos que desvelan su estudio están muy alejados de los estereotipos que en torno al funcionamiento del parlamento y de los grupos políticos se repiten en medios de comunicación y algunos sectores de la doctrina, que aún no han superado una percepción anclada en el pasado de la institución.⁸²³

⁸²³ “Our results indicate that the party groups in the European Parliament have behaved in an increasingly organized and competitive fashion. The cohesion of the party groups has increased over time as the main party groups have gained in size and as the powers of the parliament have increased. (...) We also found that the ideological diversity of the national member parties of the groups has only a marginal effect on cohesion, indicating that the European party groups are able to have a disciplining effect on their national member parties. Also, while cohesion of parties has grown, cohesion of the parliament as a whole has decreased steadily since 1988, due to a decline in the number of votes that are highly consensual.” (...) This leads to party organizations based on transnational party families, and increasing cohesion within these organizations, despite growing internal ideological and national diversity within these parties (...) These conclusions also suggest that increased powers of the parliament have in fact increased the power of the party groups in the European Parliament over EU policy outcomes (...) As a result, the European Parliament should not be treated as a unitary actor in theories of the EU policy process, but rather as a set of transnational party-political actors with predictable preferences on EU regulatory, redistributive or macro-economic policies.” HIX, S., NOURY, A. y ROLAND, G., “Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979–2001.” *B. J. Pol. S.* 2005. 35, pp. 233 y 234.

Finalmente, no quisiera concluir este repaso por el principio de democracia representativa sin siquiera mencionar uno de los deberes más importantes de la Unión europea en este ámbito. Me refiero a la **ausencia de un procedimiento electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo**. El artículo 223 TFUE estipula que la elección tendrá lugar “de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros”. Esta segunda opción, incorporada tras la reforma del Tratado de Amsterdam, es la que de momento ha prevalecido, ante la imposibilidad de alcanzar un acuerdo sobre un procedimiento verdaderamente uniforme. Así, siguiendo estas pautas, se procedió a reformar el Acta Electoral Europea en 2002⁸²⁴, que a partir de entonces se denominará Acto. De esta manera, se renuncia, al menos de momento, a un auténtico procedimiento electoral uniforme, aunque como mal menor sí se produce un tímido avance al establecerse una serie de principios comunes y una aproximación de las legislaciones nacionales al respecto.⁸²⁵

En todo caso, la ausencia de una legislación electoral uniforme para las elecciones al parlamento europeo es un claro déficit del principio de democracia representativa en la Unión. Ha sido esta una aspiración que ha estado presente a lo largo de la historia de la Unión Europea y que hasta el momento se ha visto frustrada. Es éste un tema que ha

⁸²⁴ Decisión del Consejo 2002/772/EC, EURATOM de 25 de junio, 23 de septiembre de 2002, por la que se modifica el Acta relativa a la elección de diputados al Parlamento Europeo por sufragio directo, anejo a la Decisión 76/787/ESCC (DO L 283 de 21 de octubre de 2002).

⁸²⁵ Así se fijan los siguientes principios: Elección por sufragio universal, directo y secreto, escrutinio proporcional, circunscripciones electorales en función de la normativa del Estado miembro (únicas en España, Dinamarca, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Grecia o a través de subdivisiones en Bélgica, Italia o Alemania). También la normativa interna permite libertad en cuanto a la utilización de listas bloqueadas (Francia, España, Grecia, Portugal), con voto de preferencia (Dinamarca, Bélgica, Italia, Países Bajos) o un sistema mixto (Luxemburgo). Se permite la creación de un umbral mínimo en la atribución nacional de escaños que no podrá superar el 5 % de los votos emitidos. Se pueden establecer límites de gasto máximo en la campaña electoral. A cada ciudadano le corresponde un voto. Las fechas de las elecciones se predeterminan en el acta.

generado una abundante literatura⁸²⁶ y su tratamiento en profundidad excede del propósito de estas páginas. Pero en un análisis en el que defiende la existencia (y la articulación práctica) de un principio de democracia representativa en la Unión Europea debemos dejar constancia de esta insuficiencia: Entiendo que sólo a través de un procedimiento electoral uniforme el principio de representación podrá alcanzar su plena madurez en el marco de la Unión Europea.

VI.4 EL PRINCIPIO DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA: ARTÍCULO 11 TUE.

VI.4.1 Introducción.

Como hemos analizado en el anterior epígrafe, el pilar básico de ejercicio del principio democrático en la Unión Europea es la democracia representativa. En efecto, la lógica democrática de la Unión Europea se asienta esencialmente sobre la institución del

⁸²⁶ Para un estudio detallado de esta cuestión vid. ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y MUÑOZ ÁLVAREZ, A. “Hacia una ley electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo: problemas que suscita.” *Revista de Instituciones Europeas*. Vol. 3, nº 13, 1986, pp. 631-654; ÁLVAREZ CONDE, E. “El sistema electoral de las elecciones al Parlamento Europeo”. En *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: Reflexiones sobre el régimen electoral*. 1993, pp. 579-600; ÁLVAREZ CONDE, E. y ARNALDO ALCUBILLA, E. “De nuevo sobre el procedimiento electoral uniforme.” *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), nº 86, 1994, pp. 36-69; ANASTASSOPOULOS, G. “Procedimiento electoral uniforme o principios comunes para las elecciones al Parlamento Europeo.” En VV.AA: *La democracia paritaria en la construcción europea*. Cáceres. 2000, pp. 98-104; COBOS, V., RENIU, J.M. y SANTAMARÍA, J. “Los debates sobre el procedimiento electoral uniforme y las características diferenciales de la Unión Europea.” *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época), nº90, 1995, pp.11-42; ELIZALDE, J. “El régimen electoral del Parlamento Europeo: ¿Quiebra en la primacía del derecho comunitario? *Revista de Instituciones Europeas*. Vol. 16, nº 3. 1989, pp. 809-863; RAMÍREZ, V. *El método parabólico para distribuir los escaños del Parlamento entre los Estados de la Unión Europea*. Real Instituto Elcano, 2009; PAUNER CHULVI, C. “La elección de los representantes al Parlamento Europeo en la Constitución Europea.” En: ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (dirs.) *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I*. Valencia: Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana-Tirant lo Blanch, 2004, pp. 672-702.

Parlamento Europeo, garante del principio de representación y eje sobre el que pivota la legitimidad democrática de una organización internacional que (recordemos una vez más) posee, precisamente por su condición de organización internacional, una doble legitimidad, la democrática y la derivada de los Estados miembros.

Sin embargo, y como he adelantado en el capítulo anterior, de manera progresiva, y en el marco del debate en torno al déficit democrático, el concepto de democracia participativa comienza a adquirir importancia en el seno de la Unión Europea, como un medio complementario para mejorar el sistema democrático de la Unión, facilitando una mayor participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones. Este proceso de constitucionalización del concepto de democracia participativa alcanza su culminación con su inclusión expresa en el artículo I-47 (*principio de democracia participativa*) del non nato Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.⁸²⁷ En todo caso, tras la reforma del Tratado de Lisboa se mantiene buena parte del contenido de este artículo en el nuevo artículo 11 TUE ⁸²⁸ aunque, eso sí, se pierde la referencia expresa a este principio.

Ahora bien, el concepto de democracia participativa no es nuevo en el ámbito de la Unión Europea. Así, en el Consejo Europeo de Lisboa, de 23 y 24 de marzo de 2000,⁸²⁹

⁸²⁷Vid. Cap. IV.3.

⁸²⁸Artículo 11 TUE: “1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión. 2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. 3. Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas. 4. Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados. Los procedimientos y las condiciones preceptivos para la presentación de una iniciativa de este tipo se fijarán de conformidad con el párrafo primero del artículo 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.”

⁸²⁹Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000. Conclusiones de la Presidencia. SN 100/01 ADD 1 REV 1.

mientras se ponía en marcha la Estrategia de Competitividad, Crecimiento Económico y Empleo, se adopta el método de coordinación abierta como nueva forma de gobernanza económica y se establece en el punto 38 que “se aplicará un planteamiento totalmente descentralizado de acuerdo con el principio de subsidiariedad, en el cual la Unión, los Estados miembros, los niveles regionales y locales, así como los interlocutores sociales y la sociedad civil, participarán activamente, mediante distintas formas de colaboración. La Comisión Europea, en conexión con distintos suministradores y usuarios, como los interlocutores sociales, las empresas y las ONG, elaborará un método de evaluación comparativa de las prácticas idóneas para la gestión del cambio.”

Un año más tarde sería la Comisión quien promoverá la participación democrática en la elaboración e implantación de las políticas de la Unión Europea en su Libro Blanco sobre la gobernanza europea.⁸³⁰ En el mismo, se hace especial hincapié en la participación ciudadana: “La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las Instituciones de las que emanan las políticas. La participación depende esencialmente de la adopción de un enfoque integrador de este tipo por parte de las Administraciones centrales en la concepción y aplicación de las políticas de la UE.”⁸³¹

⁸³⁰La gobernanza europea. Un libro blanco. COM/2001/0428 final. Diario Oficial n° 287 de 12/10/2001 p. 0001 - 0029

⁸³¹ También destaca el interés del Libro Blanco por la transparencia y la política de comunicación de las instituciones, dos de los caballos de batalla en este nuevo giro de la gobernanza europea:

“Hacer más transparente el sistema de funcionamiento de la Unión. La democracia depende de la capacidad de los ciudadanos para participar en el debate público. Para ello, deben tener acceso a una información fiable sobre los asuntos europeos y estar en condiciones de seguir con detalle cada una de las etapas del proceso político. En 2001, se han realizado considerables progresos con la aprobación de nuevas normas que permiten a los ciudadanos un mayor acceso a los documentos de la Comunidad. Pero las Instituciones y los Estados miembros tendrán también que establecer una comunicación más activa con la opinión pública sobre las cuestiones europeas. La política de comunicación de la Comisión y las restantes Instituciones fomentará los esfuerzos destinados a proporcionar información a nivel nacional y local,

Se presenta la democracia participativa, pues, como multiplicador de la confianza en la efectividad de las políticas de la Unión⁸³², y a su vez como coadyuvante en el incremento de la legitimidad de las instituciones de las que emanan dichas políticas.

A lo largo de las siguientes páginas analizaré la articulación del principio de democracia participativa en la Unión Europea, para ello comenzaré por una delimitación conceptual de un término que presenta no poca ambigüedad y cuyos límites son ciertamente difusos. Sobre este anclaje conceptual desarrollaré el análisis de los elementos de democracia participativa que se han venido desarrollando en el entramado de procesos de toma de la Unión Europea, para finalmente centrarnos en la regulación del mismo por parte del TUE, con especial atención a la mayor novedad aportada por el artículo 11: La iniciativa legislativa popular.

VI.4.2 El concepto de democracia participativa y la sociedad civil organizada.

Como acabamos de señalar los contornos del concepto de democracia participativa no están plenamente delimitados, como ha puesto de manifiesto el profesor Moreiro:

“La democracia participativa a duras penas encuentra un sólido acomodo conceptual de naturaleza doctrinal. Carente también de una articulación normativa solvente en la mayoría de los entornos constitucionales de los Estados de Derecho, asoma sus perfiles allá donde resultan más evidentes los límites de la Democracia representativa (...) De hecho, la aproximación conceptual al

recurriendo en la medida de lo posible a las redes existentes, a las organizaciones de base y a las autoridades nacionales, regionales y locales. La información deberá presentarse de una forma adaptada a las necesidades y preocupaciones locales y en todas las lenguas oficiales de la Unión si se quiere evitar excluir a una gran parte de la población: este reto será aún más acuciante en el contexto de la ampliación.” La gobernanza europea. Un libro blanco. COM/2001/0428 final. Diario Oficial n° 287 de 12/10/2001 p. 0001 – 0029.

⁸³²Sobre la relación entre participación, democracia y eficacia vid. SCHARPF, F.W. *Gobernar en Europa ¿eficaz y democráticamente?* Madrid: Alianza, 2000.

fenómeno que nos ocupa se hace mediante patrones que no fijan con concisión su núcleo esencial ni el valor añadido que supone para la vitalidad del sistema democrático. En este sentido, es común reivindicarlo ora a partir de sus causas –la crisis de la democracia representativa– ora a partir de sus efectos –la génesis de nuevos espacios políticos para reforzar la legitimidad de la acción de gobierno”.⁸³³

La cuestión de la democracia participativa, en tanto que expresión de la sociedad civil organizada, está generando una creciente literatura⁸³⁴ que pretende aportar claridad ante la falta de parámetros conceptuales bien definidos en esta materia. La búsqueda de un asidero conceptual ante este fenómeno ha de partir, en mi opinión, de la delimitación de la realidad social que actúa como sustrato de lo que conocemos como democracia participativa, es decir: antes de abordar el problema de la democracia participativa se hace necesario determinar lo que entendemos por sociedad civil.

Y aquí propongo basarnos en concepciones que lejos de ser homogeneizadoras, sean conscientes de la radical pluralidad de dicha sociedad; dejando así de lado aquellas posiciones que, en palabras del profesor Vidal Beneyto, parten de una “concepción totalizadora e idílica de la sociedad civil”⁸³⁵. En efecto, cuando se usan expresiones como “hemos de darle la palabra a la sociedad civil” como remedio, cuando no como panacea para la solución de los problemas derivados de la crisis de la democracia representativa, se soslaya una cuestión fundamental: esa sociedad civil es una realidad heterogénea compuesta por unidades organizativas tan diversas como empresas

⁸³³MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. “El principio de democracia participativa en el Proyecto de Tratado de Constitución Europea” en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 30, 2004, p. 142. Las conclusiones de este trabajo están muy presentes en estas reflexiones.

⁸³⁴Vid. al respecto RIFKIN, J. “A new player at the global table – the birth of civil society politics” en VVAA. *Intercultural dialogue*, Comisión Europea- OPCE, Luxemburgo, 2003; VIDAL BENEYTO, José (ed.). *Hacia una sociedad civil global*. Madrid: Taurus, 2003; KEANE, J. *Democracy and Civil Society*. Londres: Verso, 1998; DAHL, R. *La democracia económica. Una aproximación*. Barcelona: Editorial Hacer, 2002.

⁸³⁵VIDAL BENEYTO, JOSÉ (ed.). *Hacia una sociedad civil global*. Madrid: Taurus, 2003, p. 21.

transnacionales (con gran capacidad económica y de presión e importantes intereses sectoriales que defender), organizaciones no gubernamentales, iglesias, asociaciones vecinales, etc.⁸³⁶

Partiendo de esta constatación podemos reconocer dos elementos comunes definitorios de lo que entendemos por sociedad civil, elementos que son aparentemente contradictorios. En primer lugar su carácter no estatal (entendiendo esto en su acepción más amplia, es decir, en el sentido de que los actores de la sociedad civil permanecen ajenos al ámbito de la esfera del poder político institucionalizado)⁸³⁷; en segundo lugar, su vocación pública en tanto en cuanto se trata de un conglomerado de actores con vocación de interactuar en la esfera social, lo que les implica en una red interdependiente de relaciones.⁸³⁸

Centrándonos en esa vocación pública (que es en definitiva la que encierra la dimensión de participación en la acción ciudadana), se hace necesario delimitar los distintos mecanismos de interacción de que disponen los actores de la sociedad civil. Para ello, seguiré al profesor Moreiro, que señala al respecto la aplicación de tres principios: el principio de subsidiariedad funcional, el principio de subsidiariedad circular y, finalmente, el principio de subsidiariedad horizontal.⁸³⁹

- El principio de subsidiariedad funcional “promueve la participación de los ciudadanos en los niveles de decisión que, en razón de la proximidad al

⁸³⁶Habermas, por ejemplo, concibe la esfera económica como un entramado de intereses que interactúa con la esfera política generando así una red de relaciones sistémicas entre Estado y mercado. Esa lógica es distinta e incluso antagónica a la lógica del movimiento asociativo. HABERMAS, J. *La constelación posnacional*. Barcelona. Paidós, 1998, p. 17.

⁸³⁷ A este sentido negativo se refiere Norberto Bobbio cuando define la sociedad civil como “la esfera de las relaciones sociales que no está regulada por el Estado, entendido restrictivamente, y casi siempre polémicamente, como el conjunto de los aparatos que en un sistema social organizado ejercen el poder coactivo”. BOBBIO, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Fernández-Santillán, José F. (trad.). México: Fondo de cultura económica. 2002, p.39.

⁸³⁸ La acuñación de la expresión sociedad civil, se debe a August Ludwig von Schlözer (1794), y encuentra pronto acomodo en la doctrina alemana.

⁸³⁹MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. “El principio de democracia participativa en el Proyecto de Tratado de Constitución Europea” en *Cuadernos Europeos de Deusto*, cit., p.144.

problema concreto, demandan una competencia técnica específica”. Se trata pues, de que las instituciones respeten determinados ámbitos de decisión de los actores sociales cuando éstos estén en mejores condiciones de ejercer una determinada función que las propias instituciones.

- El principio de subsidiariedad circular “se refiere a la relación existente de forma permanente entre los ciudadanos y las instituciones públicas según la cual las iniciativas de éstas inducen a la realización de actividades por aquellos y viceversa”. Se trata, por lo tanto, de fomentar la cooperación y la corresponsabilidad entre instituciones públicas y sociedad civil.
- Por último, el principio de subsidiariedad horizontal “reconoce el derecho de las organizaciones y de los ciudadanos a título individual a desarrollar actividades de interés general, sin mediar autorización de las autoridades públicas”. Esta capacidad de iniciativa tiene lugar en aquellos casos en los que los poderes públicos no tienen competencia al respecto o en los que no realizan sus funciones satisfactoriamente.

En todo caso, todos estos mecanismos de participación son complementarios y nunca sustitutivos de la democracia representativa, eje fundamental en torno al que se articula la participación política.

La valoración que merecen estos mecanismos de participación es altamente positiva siempre y cuando se adopten con las debidas cautelas. En primer lugar, reconociendo, como acabo de señalar, su carácter subsidiario respecto de las instituciones de la democracia representativa. En segundo lugar, subrayando el hecho de que no se puede recurrir al principio de democracia participativa para legitimar sin más cualquier tipo de práctica de *lobbying* de grandes grupos económicos. Por consiguiente, es conveniente la institucionalización y regulación de la participación de estos actores en la vida pública con la finalidad de exigir unos principios mínimos que eviten que los espacios abiertos

al ejercicio de la democracia participativa se conviertan en nuevos escenarios de la mera lucha entre las élites económicas y sociales por la defensa de sus intereses sectoriales.

Estas reflexiones en torno al principio de democracia participativa⁸⁴⁰ nos lleva a la cuestión relacionada, aunque de naturaleza más amplia, que se resume en la siguiente afirmación de Bobbio: “Quien hoy quiera dar un juicio sobre el desarrollo de la democracia en un determinado país ya no debe plantearse la pregunta: ¿quién vota?, sino ¿dónde vota?”.⁸⁴¹ Se trata de poner de manifiesto que el *Estado* democrático ha de desenvolverse en el seno de una *sociedad* democrática, o dicho de otra forma, que la democracia debe superar el ámbito estrictamente político para devenir en una forma de organización social, o, usando la expresión de Adela Cortina, en una forma de vida⁸⁴².

⁸⁴⁰Conviene señalar que no debemos confundir el principio de democracia participativa tal y como lo venimos describiendo con *la teoría de la democracia participativa*. Con este nombre se designa un conjunto de modelos teóricos que presentan una serie de rasgos comunes, aunque también de matices que les diferencian, propuestas por diversos autores entre los que destacan C.B. MacPherson y Carole Pateman (MAC PHERSON, C. B. *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial, 1991; PATEMAN, CAROL. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge UP, 1970.) Si bien es cierto que muchos de los postulados esgrimidos por estos autores han influido en la delimitación conceptual del principio de democracia participativa tal y como lo venimos analizando. Como señala Pateman, el discurso en torno a la libertad de este modelo ha de estar basado en libertades concretas que permitan delimitar las condiciones de su ejercicio. Además estos autores niegan el carácter de tercero neutral, garante de las libertades individuales que los defensores de la democracia legal (Hayek, Nozick, éste último desde posiciones anarcoliberales) y del liberalismo en general, otorgan al Estado. HAYEK, *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press, 1960; NOZICK, Robert. *Anarchy, State and Utopia*. Oxford: Blackwell. 1974. Por el contrario, piensan que éste está ineludiblemente atrapado en el mantenimiento y la reproducción de las desigualdades de la vida cotidiana.” El modelo teórico de democracia participativa se basa en las siguientes características fundamentales: Participación directa de los ciudadanos en la regulación de las instituciones clave de la sociedad, reforma del sistema de partidos, haciendo a los cargos del partido directamente responsables ante sus afiliados, funcionamiento de los partidos de estructura participativa en la estructura parlamentaria, mantenimiento de un sistema institucional abierto, que garantice la posibilidad de experimentar con formas políticas.

⁸⁴¹ BOBBIO, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Fernández-Santillán, José F. (trad.). México: Fondo de cultura económica. 2002, p. 220.

⁸⁴²No podemos concebir una democracia sin ciudadanos, sin ciudadanos conscientes no sólo de sus derechos sino de sus deberes para con los otros y con la sociedad organizada democráticamente. El *ethos* democrático, requiere de una actitud activa del ciudadano, una actitud que describe con acierto la profesora Adela Cortina: “Quien, a la hora de decidir las normas que han de regir las relaciones sociales, practica racional y emocionalmente la asunción ideal de rol; quien fomenta en la vida privada y en la pública la comunicación encaminada a conocer los intereses personales sin dejarse engañar por las etiquetas; quien rehúsa prestar

VI.4.3. El principio de democracia participativa en la Unión Europea.

Como señalé en la introducción al epígrafe VI.4 el interés por el concepto de democracia participativa se incrementa a partir de los debates en torno al déficit democrático que adquieren mayor dimensión a partir de la década de los ochenta del pasado siglo. Sin embargo, ya se pueden percibir atisbos de una cierta preocupación por la cuestión de la participación de la sociedad civil organizada desde los orígenes de las entonces comunidades europeas.

Lo cierto es que, en consonancia con las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, la plasmación jurídica de esta preocupación era muy débil y vaga. Y en todo caso se limitaba a la incorporación en los tratados del Comité Económico y Social como órgano permanente de diálogo con la sociedad civil en el ámbito comunitario.⁸⁴³ El análisis de la tarea del Comité Económico y Social excede del propósito de este trabajo⁸⁴⁴ aunque sí quisiera destacar aquí que con la reforma introducida en su momento por el Tratado de Niza se produce un importante salto cualitativo en lo que al reconocimiento del papel de la sociedad civil organizada se refiere, mejorando los

vasallaje, porque ello impide situarse en el lugar de los que quedan fuera; quien practica la universalidad –la humanidad– racional y cordialmente, ha puesto los ideales de la modernidad no sólo sobre la cabeza, sino sobre los pies; no sólo en la razón, sino en el corazón. Y ése sigue siendo –creo yo– el único motor del progreso.”CORTINA, Adela. *Ética sin moral*. Madrid: Tecnos, 1990, p. 272.

⁸⁴³ Artículo 193 TCEE: “Se crea un Comité Económico y Social, de carácter consultivo. El Comité estará compuesto por representantes de los diferentes sectores de la vida económica y social, en particular, de los productores, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes y artesanos, así como de las profesiones liberales y del interés general”.

⁸⁴⁴ Sobre el Comité Económico y Social vid. LOUIS, J.V. “Le Comité Économique et Social”, en *Commentaire J. Mégret, Le droit de la CE et de l’Union Européenne*, vol. 9 (“Les institutions”), 2ª ed. Bruselas, 2000; MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. “La sociedad civil organizada europea: El Comité Económico y Social Europeo”, en OREJA AGUIRRE, M. (dir.) *El Gobierno de Europa. Diseño institucional de la Unión Europea*. Madrid: Dykinson, 2003; SERRA CRISTOBAL, R. *El Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas*. Madrid: McGraw-Hill, 1996.

criterios de nombramiento de sus miembros.⁸⁴⁵ El mero hecho de la inclusión de la expresión “sociedad civil organizada” en el articulado⁸⁴⁶ del Tratado clarifica el cometido del Comité al encuadrar implícitamente a los diversos actores (que recordando lo expuesto en el anterior epígrafe se caracterizan paradójicamente por su carácter no políticamente institucionalizado y su vocación pública) en una red estructurada de interrelaciones que permiten el despliegue de los principios de subsidiariedad funcional, circular y horizontal, tal y como los definimos anteriormente.

El carácter democrático de su naturaleza esencialmente consultiva se refuerza con la reforma del Tratado de Amsterdam, que permite que el Comité sea consultado no sólo por la Comisión y el Consejo, sino también por el Parlamento Europeo, a la par que se amplía el número de casos en los que la consulta es preceptiva.⁸⁴⁷ Por otra parte, el hecho de que las decisiones del comité se lleven a cabo por mayoría, dando lugar a una

⁸⁴⁵ El artículo 257 CE tras la reforma de Niza establecía que “el Comité estará constituido por representantes de los diferentes componentes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada, en particular de los productores, agricultores, transportistas, trabajadores, comerciantes y artesanos, así como de las profesiones liberales, de los consumidores y del interés general”. Sobre los criterios de nombramiento del Comité Económico y Social vid. Del VECCHIO, A: “Discrezionalità e rappresentatività nelle nomine dei membri del Comitato Economico e Sociale”. *Dir. Com. Sc. Int.*, 1988-4, pp. 651 y ss. Citado por MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. “El principio de democracia participativa en el Proyecto de Tratado de Constitución Europea” en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 30, 2004.

⁸⁴⁶ La expresión sociedad civil se mantiene en la actual redacción del TFUE, aunque prescinde del adjetivo organizada. Artículo 300.2 TFUE: “El Comité Económico y Social estará compuesto por representantes de las organizaciones de empresarios, de trabajadores y de otros sectores representativos de la sociedad civil, en particular en los ámbitos socioeconómico, cívico, profesional y cultural.

⁸⁴⁷ Así, los artículos 37, 40, 44, 52, 71, 93, 94, 95, 128, 129, 137, 140, 141, 144, 148, 149.4, 150.4, 152, 153, 156, 157, 159, 161, 162 y 166 por solo mencionar el Tratado CE. Recordemos que junto a los dictámenes preceptivos el Comité puede realizar dictámenes por propia iniciativa lo que incrementa su grado de autonomía. Esta posibilidad se recoge en el Derecho originario por primera vez en el Tratado de Maastricht, artículo 262 CE, actual artículo 304 TFUE (aunque por la vía de hecho se venía realizando desde 1974). Además, el Comité puede ser consultado por Parlamento, Consejo y Comisión en aquellos casos en que lo estimen conveniente (dictamen facultativo). Es de lamentar el insuficiente uso que se hace de los dictámenes exploratorios, aquellos que se solicitan en materias no preceptivas y antes de que la Comisión elabore su propuesta, sólo la Comisión usa de esta posibilidad que en principio está abierta también a Parlamento y Consejo.

opinión intersectorial común (y no a un conglomerado de ideas yuxtapuestas)⁸⁴⁸ se acerca, salvando las distancias, al ideal comunicativo habermasiano de democracia deliberativa⁸⁴⁹, entendida como un modelo normativo que busca completar la noción de democracia representativa a través de la adopción de un procedimiento colectivo de toma de decisiones políticas que incluya la participación activa de todos los potencialmente afectados por tales decisiones, y que estaría basado en el principio de deliberación, que implica la argumentación y discusión pública de las diversas propuestas.⁸⁵⁰

Pero más allá de la labor del Comité Económico y Social, que como hemos analizado se ha erigido en el órgano representativo de la democracia participativa como cauce de expresión de la sociedad civil organizada, el proyecto de integración europeo ha contado desde sus orígenes con una participación de los diversos actores de la sociedad civil organizada, si bien de una forma escasamente regulada y fragmentaria.⁸⁵¹ Esta

⁸⁴⁸ Con independencia de que consten las posiciones divergentes de la minoría, así como las propuestas que no han sido aceptadas.

⁸⁴⁹ Vid. HABERMAS, J. “Política deliberativa: un concepto procedimental de democracia”, Cap. VII de *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta, 1998, 363-406; HABERMAS, J. “Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa”, en *La inclusión del otro*. Barcelona: Paidós, 1999, pp. 231-246. La definición de democracia deliberativa en clave Habermasiana que exponemos a continuación la encontramos en VELASCO, J.C. “Democracia y deliberación pública”, *Confluencia XXI*, nº 6 (2009), p. 75.

⁸⁵⁰ Es interesante ver el despliegue de este método deliberativo de toma de decisiones en campos como el de la correulación. La correulación ya se ha empleado, por ejemplo, en ámbitos tales como el mercado interior (adopción de normas sobre productos en el marco de las directivas denominadas de "nuevo enfoque") y el medio ambiente (reducción de las emisiones contaminantes de los vehículos automóviles). De acuerdo con el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea la correulación combina medidas legislativas o reglamentarias vinculantes y medidas adoptadas por los agentes más interesados sobre la base de su experiencia práctica. El resultado es una mayor identificación con las políticas en cuestión, mediante la implicación de quienes resultan más afectados por la aplicación de las normas en su preparación y ejecución efectiva. Se consigue así a menudo un mayor grado de observancia, incluso cuando las normas de desarrollo no son vinculantes. Las organizaciones participantes deben ser representativas, responsables y capaces de aplicar procedimientos abiertos en la formulación y ejecución de las normas acordadas. La gobernanza europea. Un libro blanco. COM/2001/0428 final. Diario Oficial nº 287 de 12/10/2001 p. 0001 – 0029. Vid. pp.21-22.

⁸⁵¹ No resulta difícil poner de relieve las insuficiencias de este modelo. Como señala el profesor Moreiro los mecanismos de consulta no han hecho “sino canonizar una praxis institucional que,

participación se ha encauzado principalmente a través de la consulta, con protagonismo de las grandes empresas y grupos económicos, y el partenariado, a través de la interrelación entre Instituciones de la UE y las organizaciones no gubernamentales.⁸⁵²

En todo caso, ya desde los orígenes de las comunidades europeas, los padres fundadores tenían muy presente la necesidad de crear mecanismos de interacción entre las instituciones y las élites económicas y sociales que permitieran un diálogo capaz de impulsar el proyecto de integración europea. Para ello contaron con el apoyo teórico de las teorías neofuncionalistas de Haans y Lindberg⁸⁵³ que propugnan una profunda imbricación entre la esfera técnica, social y económica y la esfera política, subrayando que ambas forman parte de un conjunto con continuidad inmediata. Como pone de manifiesto Nye, “en el modelo neo-funcionalista original, los actores decisivos de la integración son los tecnócratas y varios grupos de interés que obtienen de los gobiernos la creación de una organización de integración regional para una variedad de acciones convergentes. Una vez hecho, y dependiendo del compromiso inicial, esta acción provoca fuerzas nuevas de desequilibrio o encadenamiento que incrementan el flujo de

en puridad, sólo involucra a ciertas organizaciones transnacionales con base en Bruselas”. Por otra parte es sintomático cómo en el ámbito del diálogo civil se proyectan cuestiones que en puridad pertenecen al ámbito del diálogo social, que tanto por sus sujetos (empresarios, sindicatos e instituciones en diálogo concertado) como por su objeto (cuestiones de interés común para los sujetos anteriormente mencionados en materia de política económica y social) representan una especificidad que habría que deslindar de otras formas de diálogo civil que pueden quedar relegadas pese a su importancia. MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. “El principio de democracia participativa en el Proyecto de Tratado de Constitución Europea” en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 30, 2004, pp. 149-150.

⁸⁵² Respecto al papel de las ONG’s en el procedimiento de toma de decisiones de la Unión Europea merece la pena detenerse en las reflexiones de la Comisión en el Documento de Trabajo de la Comisión Europea COM (2000) 11 final, “The Commission and non-governmental organizations: building a stronger partnership: En el punto 7. Establece lo siguiente: “Dialogue between the European Commission and NGO is an important complement to the institutional process of policy-shaping. The specific value of these consultations derive from the Commission’s right of initiative. Timely consultation with all stakeholders at an early stage of policy-shaping is increasingly part of the Commission’s practice of consulting widely, in particular before proposing legislation to improve policy-design and to increase efficacy.”

⁸⁵³ Vid. HAAS, E.B. *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press. 1958; L INDBERG, L. *Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford: Stanford University Press. 1963.

las transacciones y la participación de un número creciente de grupos sociales que gradualmente hacen converger sus actividades a un nivel regional”.⁸⁵⁴

De esta forma, desde sus inicios la práctica del lobbying ha formado parte integrante del proyecto de integración europeo.⁸⁵⁵ Así, se van incorporando a esta práctica grupos de formación heterogénea de la sociedad civil organizada.⁸⁵⁶ Ante esta realidad, la respuesta desde el poder público europeo se ha desarrollado en una doble vertiente:

⁸⁵⁴NYE, J. “Comparing Common Markets: A revised Neo-functionalism Model”, en LINDBERG, L y SCHEINGOLD, S (edit.) *Regional Integration. Theory and Research*. Harvard: Harvard University Press. 1971, p. 195.

⁸⁵⁵ Sobre el papel de los lobbies en la Unión Europea vid. ÁLVAREZ VÉLEZ, M.I. y DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN. F. “Los lobbies en el marco de la Unión Europea: una reflexión a propósito de su regulación en España”. *Teoría y Realidad Constitucional*. UNED. n°. 33. 2014, pp.353-376; ALONSO PELEGRÍN, E. *El lobby en la Unión Europea*. Madrid: Esic editorial, 1995; XIFRA, J. “El lobbying europeo: escenario y bases para su desarrollo”. *Revista Organicom*, año 8, n° 14, 1º semestre de 2011, p 175 y ss; MORATA, F. “Influir para decidir: la incidencia de los lobbies en la Unión Europea”, *Revista de Estudios políticos* (Nueva Época). N° 90, octubre-diciembre 1995, p.131. Este último autor señala que “Los motivos para ejercer una acción de *lobbying* en Bruselas son innumerables. Una razón básica reside en el hecho de que están en juego ganancias o pérdidas evidentes en términos de regulaciones, financiación o influencia. Al mismo tiempo, la complejidad misma del sistema decisorio, más fragmentado organizativamente, menos integrado jerárquicamente y más competitivo que los sistemas nacionales, ofrece una accesibilidad mucho mayor a los grupos organizados”. Citado por ÁLVAREZ VÉLEZ, M.I. y DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN. F. “Los lobbies en el marco de la Unión Europea: una reflexión a propósito de su regulación en España”. Op. cit. p. 368.

⁸⁵⁶ “En este ámbito pueden surgir algunas dificultades por el hecho de que no hay una definición común, ni siquiera jurídica, del término “organización de la sociedad civil”. Puede sin embargo utilizarse como término para hacer referencia a una gama de organizaciones que incluyen: los actores del mercado de trabajo (es decir, sindicatos y patronales, “los interlocutores sociales”); las organizaciones representativas de los medios sociales y económicos, que no son interlocutores sociales en sentido estricto (por ejemplo, organizaciones de consumidores); las ONG (organizaciones no gubernamentales), que unen a las personas en torno a causas comunes: por ejemplo, las organizaciones de protección del medio ambiente, las organizaciones de defensa de los derechos humanos, las asociaciones benéficas, las organizaciones escolares y de formación, etc.; las organizaciones de base o “Community-based Organisations” (CBO) (es decir, las organizaciones surgidas de la base de la sociedad, que persiguen objetivos orientados hacia sus miembros); por ejemplo, los movimientos de juventud, las asociaciones de familias y todas las organizaciones de participación de los ciudadanos en la vida local y municipal; y las comunidades religiosas.” Comunicación de la Comisión Europea de 11.12.2002, COM (2002) 704 final. “Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas”.

Por una parte, se ha ido integrando esta práctica en un discurso sobre la democracia participativa que se ha ido desarrollando de manera progresiva: Desde menciones fragmentarias a determinados aspectos sectoriales de la interlocución con los agentes sociales⁸⁵⁷ hasta un discurso estructurado sobre la participación ciudadana, que cuenta con hitos como el ya mencionado Libro Blanco sobre la Gobernanza europea⁸⁵⁸ y que culmina con el vigente artículo 11 TUE.

Por otra parte, ante la realidad del lobbying la tarea de los poderes públicos europeos ha consistido en encauzar el fenómeno a través de la regulación de su actividad (creando

⁸⁵⁷ Vid. a modo de ejemplo: Declaración relativa a la cooperación con las asociaciones de solidaridad nº 23 aneja al TUE adoptada en Maastricht en 1992. En ella destaca “la importancia que tiene, para conseguir los objetivos del artículo 117 del Tratado Constitutivo de la Unión Europea (eficacia de los derechos sociales, lucha contra el desempleo, etc.) la colaboración entre ésta y las asociaciones de solidaridad y las fundaciones, como instituciones responsables de establecimientos de beneficencia y servicios sociales.”; Declaración sobre las actividades de voluntariado nº 38 aneja al Tratado de Amsterdam en 1997. En ella se reconoce “la importante contribución de las actividades de voluntariado para desarrollar la solidaridad social.” Y se estipula que “la Comunidad estimulará la dimensión europea de las organizaciones de voluntariado, poniendo un énfasis particular en el intercambio de información y experiencia, así como en la participación de los jóvenes y de las personas mayores en el trabajo voluntario.”; Declaración relativa al futuro de la Unión, nº 23 aneja al tratado de Niza de 2000. En el apartado 3. se apela a la necesidad de “un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea” que incluya al “conjunto de la opinión pública, tales como los círculos políticos, económicos y universitarios, los representantes de la sociedad civil, etc. Se asociará a este proceso a los Estados candidatos según modalidades por definir.” En el punto 6. se reconoce la necesidad de “mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los Estados miembros.”

⁸⁵⁸ La gobernanza europea. Un libro blanco. COM/2001/0428 final. Diario Oficial nº 287 de 12/10/2001 p. 0001 – 0029. A partir del libro blanco se suceden una serie de manifestaciones desde los poderes públicos europeos con el objetivo de reforzar la democracia participativa. Sirvan como muestra los siguientes ejemplos: Comunicación de la Comisión Europea de 11.12.2002, COM (2002) 704 final. “Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas”; Dictamen de 25.4.2002 sobre el “Libro Blanco de la Comisión: un nuevo impulso a la Juventud Europea” COM (2001) 681 final. Doc. CES 582/2002; Dictamen CESE de 20.3. 2002, relativo a “El libro blanco sobre la Gobernanza Europea”, doc. CES 357/2002; Anexo a la Decisión del Consejo 2004/100/CE, de 26 de enero de 2004, por el que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de la ciudadanía europea activa. DO L 30 DE 4.2.2004.

un código de conducta en la materia) y a través del fomento de la transparencia de la actividad lobista.

Esta actividad regulatoria, tras los objetivos establecidos en el Libro Blanco sobre la Gobernanza europea⁸⁵⁹, va a ser desarrollada por la Comunicación de la Comisión Europea de 11.12.2002, COM (2002) 704 final.⁸⁶⁰ La Comunicación recoge una serie de principios generales que han de guiar la actividad lobista, como el principio de participación, apertura y responsabilidad, eficacia, y coherencia.⁸⁶¹ Estos principios desarrollan los objetivos previstos en el Libro Blanco sobre la Gobernanza europea. También se establecen una serie de normas mínimas: Sobre claridad en el contenido de la consulta, publicación, plazos para la participación, acuse de recibo e información de retorno, y elementos específicos para consultas concretas.⁸⁶²

⁸⁵⁹ En el mismo, como he señalado en la introducción de este epígrafe, se apuesta por la participación de la sociedad civil: “La calidad, la pertinencia y la eficacia de las políticas de la Unión implican una amplia participación de los ciudadanos en todas y cada una de las distintas fases del proceso, desde la concepción hasta la aplicación de las políticas. Una participación reforzada debería generar una mayor confianza en los resultados finales y en las Instituciones de las que emanan las políticas”. Para ello se establecen una serie de objetivos para una regulación de la democracia participativa: “Un mayor grado de consulta y participación, un uso más abierto del conocimiento de los expertos y un nuevo enfoque de planificación a medio plazo permitirá analizar de una forma mucho más crítica las presiones de las instituciones y grupos de interés en favor de nuevas iniciativas políticas”. La gobernanza europea. Un libro blanco. COM/2001/0428 final. Diario Oficial n° 287 de 12/10/2001 p. 0001 – 0029

⁸⁶⁰ Comunicación de la Comisión Europea de 11.12.2002, COM (2002) 704 final. “Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas”.

⁸⁶¹ Comunicación de la Comisión Europea de 11.12.2002, COM (2002) 704 final, pp. 9-11.

⁸⁶² Claridad del contenido de la consulta: “Toda comunicación relacionada con la consulta deberá ser clara y concisa, y deberá incluir toda la información necesaria para facilitar las respuestas. La información que se proporcione en los documentos de publicidad y consulta.” Publicación: “La Comisión debería garantizar una publicidad adecuada dirigida a despertar la sensibilidad y debería adaptar sus vías de comunicación para responder a las necesidades de todas las audiencias previstas. Sin excluir otras herramientas de comunicación, las consultas públicas abiertas deberían siempre publicarse en internet y anunciarse en el punto de acceso único.” Plazos para la participación: “La Comisión debería prever siempre el tiempo suficiente que permita planificar y responder a las invitaciones y aportaciones por escrito. La Comisión considera actualmente que debería esforzarse en dar un plazo no inferior a 6 semanas para recibir respuestas en las consultas públicas por escrito, y un plazo de 20 días laborables para las

Por lo que se refiere al principio de transparencia que debe regir entre las instituciones de la Unión Europea y el ciudadano el poder público de la Unión ha tomado una serie de medidas que resumimos a continuación:

- En primer lugar, en Libro Verde. Iniciativa Europea en favor de la Transparencia.⁸⁶³ En ella se reconoce la necesidad de “establecer un marco más estructurado para las actividades de los grupos de interés (grupos de presión)”. Y se realiza una definición de lobbying: “Se entenderá por ‘actividad de los grupos de presión’ todas las actividades que se realicen con el objetivo de influir en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones de las instituciones europeas. Por consiguiente, los ‘miembros de los grupos de presión’ son las personas que realizan tales actividades, trabajando en organizaciones diversas tales como consultoría especializadas en asuntos públicos, bufetes de abogados, ONG, grupos de reflexión, grupos de presión en empresas (representantes internos) o asociaciones profesionales.”

El Libro Verde constata que “la actividad de los grupos de presión es una actividad legítima en un sistema democrático, independientemente de si la realizan ciudadanos o empresas, organizaciones de la sociedad civil y otros grupos de interés o empresas que trabajan para terceros.” Pero sin embargo es consciente de la necesidad de regulación de esta actividad ante los peligros que conlleva, ya que “no debería ejercerse una influencia indebida en las

reuniones.” Acuse de recibo e información de retorno: Deberá proporcionarse un acuse de recibo de las aportaciones. Los resultados de la consulta pública abierta deberán exhibirse en sitios web conectados con el punto de acceso único en internet.” Elementos específicos para consultas concretas: “En los casos en que la comisión realice procedimientos de consulta concretos, deberá asegurarse de que las partes interesadas tengan oportunidad de expresar sus opiniones.” Comunicación de la Comisión Europea de 11.12.2002, COM (2002) 704 final, pp. 12-15.

⁸⁶³ Libro Verde. Iniciativa Europea en favor de la Transparencia. COM (2006) 194 final, de 3 de mayo de 2006.

instituciones europeas mediante una actividad de presión inadecuada yendo “más allá de la representación legítima de intereses.” Por ello realiza un interesante diagnóstico de aquellas prácticas abusivas en esta materia.⁸⁶⁴ Y aporta como medidas de regulación tanto mecanismos de control externo como códigos de conducta para los grupos de presión.⁸⁶⁵

- En segundo lugar, para garantizar la transparencia y facilitar el control de la actividad lobista se han implantado una serie de registros de grupos de interés. El primero fue creado por el Parlamento Europeo en 1996: La Comisión hará lo propio en 2008, con un registro de carácter voluntario en el que ponen en

⁸⁶⁴ “Esto se aplica no sólo a las prácticas que son claramente ilegales (como el fraude o la corrupción) sino también a otros métodos inadecuados de presión que abusan de la política de apertura de las instituciones de la UE o que son claramente engañosos.

Los ejemplos que se suelen citar en este contexto son los siguientes:

- Proporcionar información distorsionada a las instituciones de la UE sobre las posibles consecuencias económicas, sociales o medioambientales de los proyectos de propuestas legislativas.
- Las técnicas modernas de comunicación (Internet y correo electrónico) hacen muy fácil organizar campañas masivas a favor o en contra de una causa determinada, sin que las instituciones de la UE puedan comprobar hasta qué punto estas campañas reflejan las auténticas preocupaciones de los ciudadanos de la UE.
- A veces se cuestiona la legitimidad de la representación de intereses por parte de las ONG europeas, porque algunas ONG parecen depender de la ayuda financiera otorgada por el presupuesto de la UE, además de la ayuda política y financiera de sus miembros.
- En cambio, según muchas ONG, no existen unas condiciones equitativas en la actividad de los grupos de presión, porque el sector empresarial puede invertir más recursos financieros en esta actividad.
- En general, existe una crítica sobre la falta de información relativa a los grupos de presión que actúan a nivel de la UE, y en particular sobre los recursos financieros de que disponen.” Libro Verde. Iniciativa Europea en favor de la Transparencia. COM (2006) 194 final, de 3 de mayo de 2006, pp 5-6.

⁸⁶⁵ COM (2006) 194 final, de 3 de mayo de 2006, pp. 6 y ss. En concreto la comisión propone:

- “-Un sistema voluntario de registro, gestionado por la Comisión, con incentivos claros para que los grupos de presión se registren. Los incentivos podrían ser, entre otros, avisos automáticos de consulta sobre cuestiones de interés para los grupos de presión.
- Un código de conducta común para todos los grupos de presión, o al menos unos requisitos mínimos comunes. El código debería ser elaborado por los propios grupos de presión, posiblemente consolidando y mejorando los códigos existentes.
- Un sistema de control y sanciones que deberá aplicarse en caso de registro incorrecto y/o infracción del código de conducta.”

práctica buena parte de las ideas propugnadas por el Libro Verde. Finalmente, el 23 de junio de 2011, se alcanza el “Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea”⁸⁶⁶

- El registro, de carácter voluntario, está abierto a todos aquellos grupos de interés que pretendan influir de forma directa o indirecta en los procesos de toma de decisiones de las instituciones de la Unión Europea.⁸⁶⁷ Está gestionado por la Secretaría Común del Registro de Transparencia (SCRT), integrada por funcionarios de Parlamento y la Comisión. La inscripción de las organizaciones se realiza a través de una web pública en la que se actualizan permanentemente los datos.⁸⁶⁸ Cabe destacar que el Acuerdo incorpora un código de conducta aplicable a las relaciones entre los grupos de interés y las instituciones de la UE⁸⁶⁹, así como una serie de mecanismos de alerta y denuncia para permitir que

⁸⁶⁶ L 191/29, de 22 de julio de 2011.

⁸⁶⁷ Artículo 7 del Acuerdo: “El ámbito de aplicación del Registro cubrirá todas las actividades (...) que se lleven a cabo con objeto de influir directa o indirectamente en la elaboración o aplicación de políticas y en los procesos de toma de decisiones de las instituciones de la Unión, independientemente del lugar en que se lleven a cabo o del canal o medio de comunicación utilizado, por ejemplo, subcontratación, medios de comunicación, contratos con intermediarios profesionales, grupos de reflexión, plataformas, foros, campañas e iniciativas populares.”

⁸⁶⁸ A fecha de 28 de julio de 2015 se habían registrado 8171 organizaciones, desglosadas en las siguientes categorías: I. Consultorías profesionales: 597; bufetes de abogados: 91; consultores que trabajan por cuenta propia: 278. Total de esta categoría: 966. II. Grupos de presión dentro de las empresas y asociaciones comerciales, empresariales o profesionales: Empresas y grupos: 1347; asociaciones comerciales y empresariales: 2049; sindicatos y asociaciones profesionales: 425; otras organizaciones: 253. Total de esta categoría: 4101. III. Organizaciones, plataformas y redes no gubernamentales y similares: 2113. IV. Grupos de reflexión, instituciones académicas y de investigación: Grupos de reflexión e instituciones de investigación: 418. Instituciones académicas: 158. Total de esta categoría 576. V. Organizaciones que representan a las iglesias y a las comunidades religiosas: 36. VI. Organizaciones que representan a autoridades locales, regionales y municipales, otros organismos públicos o mixtos, etc.: 379. <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=es&action=prepareView> Como se puede apreciar, sigue siendo muy superior en número la categoría que agrupa a empresas y profesionales.

⁸⁶⁹ Anexo 3 del Acuerdo.

cualquier persona ponga en marcha una investigación administrativa sobre la información contenida en el registro o las presuntas infracciones del código por parte de personas u organizaciones inscritas.⁸⁷⁰

- Por último, en 2012 se aprueba el “Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de intereses económicos y conflictos de intereses”⁸⁷¹ De acuerdo con el mismo los diputados al Parlamento Europeo no establecerán acuerdo alguno para actuar ni votar en interés de una persona física o jurídica que pueda comprometer su libertad de voto, ni solicitarán, aceptarán ni recibirán beneficio económico alguno, directo o indirecto, ni cualquier otra recompensa a cambio de ejercer influencia o votar en el ejercicio de su actividad parlamentaria y se esforzarán conscientemente por evitar cualquier situación que pueda dar pie a sospechas de soborno.⁸⁷² Se incluye también una definición del conflicto de intereses en que pueden incurrir los diputados, así como una obligación de realizar periódicamente una declaración de intereses (artículos 3 y 4). Se regula de forma muy restrictiva la posibilidad de recibir regalos por parte de los parlamentarios (artículo 5). Se establece un régimen para los antiguos parlamentarios (artículo 6) y se crea un comité consultivo para el control de las actividades de los parlamentarios (artículo 7) y un procedimiento a incoarse en caso de infracción por parte de los mismos (artículo 8).

Se trata, en definitiva, de una serie de medidas tendentes a regular la actividad de los parlamentarios para evitar que puedan estar influidos por intereses ajenos a su cargo, y se subraya especialmente la vigilancia ante presiones e influencias

⁸⁷⁰ Anexo 4 del Acuerdo.

⁸⁷¹ “Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de intereses económicos y conflictos de intereses” DOUE C 165 E/70, de 11 de junio de 2013. Quedó incorporado como anexo al Reglamento del Parlamento Europeo.

⁸⁷² Artículo 2.

procedentes de los grupos de presión que puedan afectarle en el ejercicio de sus funciones.⁸⁷³

Hasta aquí un análisis de la práctica llevada a cabo en la Unión Europea en el marco de las relaciones entre las instituciones y los miembros de la sociedad civil organizada, análisis que ha puesto de relieve sus luces y sus sombras, tal y como hemos ido valorando a lo largo de estas páginas. Los intentos por mejorar la participación ciudadana, por controlar y encauzar la práctica lobista y en definitiva por democratizar las interacciones entre la esfera pública y privada han sido fragmentarios y en muchos casos insuficientes, pero no deben soslayarse los progresos realizados durante los últimos años, que encuentran en la redacción del artículo 11 TUE un importante hito, del que nos ocuparemos a continuación.

VI.4.4. El artículo 11 TUE.

Una vez estudiado el marco de la práctica de la democracia participativa en la Unión Europea estamos en condiciones de valorar críticamente el artículo 11 TUE. No vamos a detenernos aquí en el estudio de su proceso de gestación ya que esta cuestión fue objeto de detallado análisis en el capítulo IV.⁸⁷⁴ Sin embargo, sí quisiera hacer hincapié en este momento en dos hechos reveladores en la historia de la elaboración del artículo 11 TUE:

⁸⁷³ De tal forma que en el marco de sus funciones se rijan por los siguientes principios generales: “Actuación desinteresada, integridad, transparencia, diligencia, honradez, responsabilidad y respeto de la reputación del Parlamento”. Habiendo de “actuar exclusivamente en favor del interés público”, absteniéndose de “obtener o buscar beneficio económico alguno, directo o indirecto, ni recompensa de ningún tipo.” Artículo 1.

⁸⁷⁴ Epígrafe IV. III.

- Por una p, en la Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea,⁸⁷⁵ pese a que se establece claramente la necesidad de “aproximar las Instituciones europeas al ciudadano” y pese a que se reconoce que “la primera pregunta que hay que plantearse es la de cómo podemos aumentar la legitimidad democrática y la transparencia de las instituciones actuales,” en ningún momento se hace referencia a la necesidad de reforzar la democracia participativa. No es solo que se desconozca el término, es que tampoco se hace mención al contenido del mismo, es decir, a la necesidad de mejorar los mecanismos de participación de la sociedad civil organizada en los procesos de toma de decisiones de las instituciones de la Unión Europea. Y ello, a pesar de que uno de sus epígrafes lleva por título “Más democracia, transparencia y eficiencia en la Unión Europea.”⁸⁷⁶
- En segundo lugar, ya en el Anteproyecto de Tratado Constitucional⁸⁷⁷ (en lo que sería el germen del futuro artículo I-47 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que a su vez es la base del vigente artículo 11 TUE) se introduce la referencia expresa al “Principio de democracia participativa”, en el Título VI de la Parte I del Anteproyecto. Esto supone un importante paso en el que la democracia participativa deviene uno de los dos pilares (el otro es la democracia representativa, como sabemos) sobre los que se sustenta la

⁸⁷⁵ Anexo a las Conclusiones de la Presidencia: Declaración sobre el futuro de Europa Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. SN 300/1/01 REV 1.

⁸⁷⁶ La declaración reconoce que “la Unión Europea extrae su legitimidad de los valores democráticos que proyecta, de los objetivos que persigue y de las competencias e instrumentos de que dispone”, pero no se refiere a los mecanismos democráticos de participación ciudadana. Y ello a pesar de que, es cierto, se propone en el marco de la celebración de la Convención la creación de un foro abierto “a las organizaciones que representen a la sociedad civil (interlocutores sociales, medios económicos, organizaciones no gubernamentales, círculos académicos, etc.)” con la finalidad de crear “una red estructurada de organizaciones que serán informadas con regularidad de los trabajos de la Convención” cuyas aportaciones “se incluirán en el debate.”

⁸⁷⁷ Bruselas, 28 de octubre de 2002. Anteproyecto de Tratado Constitucional. CONV 369/02.

democracia de la Unión.⁸⁷⁸ Este principio actúa normativamente exigiendo una determinada actuación por parte de las instituciones europeas. Ahora bien, la manera en la que se introduce el artículo en Anteproyecto es bastante deficitaria: No se realiza una definición del concepto de democracia participativa, no se enumeran con claridad las obligaciones que de este principio se desprenden para las instituciones, se relaciona metonímicamente (tomando la parte por el todo) el principio con la transparencia⁸⁷⁹, obviando otros aspectos fundamentales del mismo. En definitiva el abordaje del principio es bastante fragmentario⁸⁸⁰, más fruto de un interés pedagógico (incluso propagandístico o de autoafirmación, utilizando la expresión de la profesora Araceli Mangas⁸⁸¹) que de una intención normativa con objetivos bien definidos.

Estas reflexiones preliminares nos llevan comprender mejor los elementos que nos abocan a una reflexión profundamente crítica respecto a la redacción del artículo 11 del TUE vigente, aun reconociendo, como vengo manifestando, su importancia simbólica a la hora de vertebrar la articulación de la democracia en la Unión Europea.

El artículo 11 TUE reza de la siguiente forma:

⁸⁷⁸ Lástima que la referencia expresa a la democracia participativa se perdiera luego en la redacción final del artículo 11 TUE reformada por Lisboa.

⁸⁷⁹ Esto es lo que los descriptores del artículo 34 del Anteproyecto refieren: “Las instituciones garantizan un elevado grado de transparencia que permita a las distintas formas de asociación de los ciudadanos participar en la vida de la Unión”. Esta amputación del concepto de democracia participativa es puesta certeramente de manifiesto por el profesor Moreiro. MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. “El principio de democracia participativa en el Proyecto de Tratado de Constitución Europea”, p. 155.

⁸⁸⁰ Podemos rastrear este carácter fragmentario de la regulación del principio de democracia participativa ya en los Grupos de Trabajo de la Convención. Así, tan solo el Grupo XI “Europa social”, incorpora en sus debates la cuestión del diálogo civil.

⁸⁸¹ “Es un título que busca más una autoafirmación que establecer normas nuevas. Incluso tiene algunos excesos verbales y la impronta megalómana del expresidente Giscard D’Estaing, quien presidió la Convención”. MANGAS MARTÍN, A. *La constitución europea*. Madrid: Iustel, 2005, p. 62.

“1. Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.

2. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil.

3. Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas.

4. Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados.

Los procedimientos y las condiciones preceptivos para la presentación de una iniciativa de este tipo se fijarán de conformidad con el párrafo primero del artículo 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.”

Dejando a un lado la parte más novedosa y con más trascendencia práctica del artículo, la regulación de la iniciativa legislativa ciudadana, 11.4 TUE sobre la que volveremos más adelante, el artículo 11 TUE ⁸⁸² se vertebra en torno a tres aseveraciones de carácter

⁸⁸² Sobre el artículo 11 TUE y sus antecedentes normativos vid. PRIOLLAUD, F. y SIRITZKY, D. *Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TU-TFUE)*. París: La Documentation Française, 2008; FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y DÍAZ BARRADO, C. (dirs.) ALCOCEBA GALLEGO, M.A. y MANERO SALVADOR, A. (coords.). *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*. Madrid: Instituto Universitatio de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria. Dykinson. 2008.; MÉNDEZ DE VIGO I. (dir.). *¿Qué fue de la Constitución Europea? El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, Madrid: Planeta, 2007; MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. “El principio de

imperativo expresadas en futuro simple, con obligaciones dirigidas a las instituciones en general (Artículo 11.1 y 11. 2 TUE) y a la Comisión en particular.

La primera de ellas (“las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión.”) se presenta como una afirmación solemne de carácter general. El problema reside en que su carácter abstracto va acompañado de una dosis importante de vaguedad, cuando no de vaciedad. ¿Qué se entiende por cauces apropiados? ¿Cómo han de articularse? Tampoco es mayor la concreción de su ámbito subjetivo: “Las instituciones”, se entiende que todas las instituciones, pero ¿y los órganos que no poseen el carácter de institución?

Por otra parte, la referencia a “los ciudadanos y las asociaciones representativas” dista mucho de ser un catálogo estructurado y coherente de actores de la sociedad civil organizada, algo que se echa en falta. Por lo que respecta al elemento objetivo, la referencia a “todos los ámbitos de actuación de la Unión” es de nuevo general, omnicompreensiva, pero igualmente vaga y falta de matices y desarrollo.

Se podría responder a estas críticas argumentando que nos encontramos ante afirmaciones generales, abstractas, de carácter constitucional, que requieren de una actividad normativa posterior para su desarrollo. Pero el hecho de que se introduzca por primera vez una referencia a aspectos esenciales de la democracia participativa en una norma de Derecho originario hubiera requerido quizás una mayor ambición legislativa, una mejor vertebración de los contenidos y sobre todo, una mayor concreción que hubiera facilitado un desarrollo normativo posterior. Tampoco contribuye a ello el

democracia participativa en el Proyecto de Tratado de Constitución Europea” en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 30, 2004, pp. 149-150. BARÓN CRESPO, E. *Constitucionalización del poder legislativo en la Unión Europea*. Cizur Menor: Civitas, 2006; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*. Iustel, 2008; MANGAS MARTÍN, A. *La constitución europea*. Madrid: Iustel, 2005; ALONSO GARCÍA, R. y SARMIENTO, D. *La Constitución Europea. Texto, antecedentes, explicaciones*. Cizur Menor: Aranzadi, 2005; DONY M. y BRIBOSIA, E. *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne*. Bruselas: Editions de l'Université de Bruxelles, 2005.

hecho de que estos derechos de participación no se hayan incluido como auténticos derechos de ciudadanía.

Por lo que se refiere a la afirmación realizada por el artículo 11.2 TUE (“las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil”) no solo no corrigen los defectos que encontrábamos en el artículo 11.1 TUE, sino que añade deficiencias de nueva índole.

En primer lugar, la expresión “las asociaciones representativas y la sociedad civil” encierra una insuficiente comprensión semántica de lo que es la sociedad civil, si no un incorrecto uso de la conjunción copulativa. En efecto, es obvio que las asociaciones representativas forman parte de la sociedad civil, por lo que enumerarlas como elementos independientes no tiene sentido alguno y genera confusión. Es también de lamentar que la expresión “sociedad civil” no haya ido acompañada del adjetivo “organizada”,⁸⁸³ cuya significación es mucho más precisa y rica, como hemos tenido oportunidad de analizar.⁸⁸⁴

En segundo lugar, el artículo adolece de la misma vaguedad que el 11.1 TUE. Cuando se afirma que “las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular”. Cabría preguntarse un diálogo ¿para qué? ¿En qué condiciones? ¿Con carácter preceptivo? ¿En qué tipo de procesos de toma de decisiones, en todos? ¿En qué momento procesal? En lugar de responder a estas preguntas y elaborar una serie de principios estructurados y ámbitos de aplicación del diálogo civil, el artículo hace hincapié en los conceptos de transparencia, apertura y regularidad. De esta manera abunda en el error de origen que mencionábamos al hacer referencia al Anteproyecto de Tratado Constitucional. Se focaliza la atención en la transparencia, que es un aspecto

⁸⁸³ Recordemos que la expresión “sociedad civil organizada” ya se recogió en el Derecho originario tras la reforma de Niza, en concreto en la regulación del Comité Económico y Social. Así el artículo 257 CE tras dicha reforma establecía que “el Comité estará constituido por representantes de los diferentes componentes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada.”

⁸⁸⁴ Vid. epígrafe VI.4.2.

importante, pero no el único, ni siquiera el definitorio de la democracia participativa. Podemos aplicar al artículo 11.2 las reflexiones que realizamos sobre este particular.

Idénticas consideraciones podemos hacer sobre el artículo 11.3 circunscrito esta vez al papel de la Comisión: “Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas.” De nuevo indefinición respecto al sentido y naturaleza de las consultas, de nuevo una mención difusa a la transparencia (esta vez unida al principio de coherencia), y de nuevo una falta de exposición sistemática de principios, objetivos y ámbito e instrumentos de aplicación del diálogo.

Por último, y antes de proceder al análisis del artículo 11.4 TUE quisiera hacer una breve referencia a una de las grandes omisiones del artículo 11 TUE.⁸⁸⁵ Me refiero a la figura del referéndum europeo. Lo cierto es que se ha perdido una buena oportunidad de incorporar esta figura del constitucionalismo moderno que privilegia la participación del ciudadano de forma directa en la toma de decisiones en asuntos de especial relevancia⁸⁸⁶. Máxime cuando durante las sesiones de la Convención de abril de 2003 no se estimaron las propuestas de enmiendas relativas a la inclusión de la figura del referéndum europeo⁸⁸⁷. El referéndum europeo, como instrumento de democracia

⁸⁸⁵ No nos referimos a aquellos artículos que en el non nato Tratado por el que se establece una Constitución para Europa se encontraban ubicados sistemáticamente tras el artículo I-47, como el artículo I-48, que hacía referencia a los interlocutores sociales y al diálogo social autónomo, o el I-52, referido al estatuto de las iglesias y de las organizaciones no confesionales. Artículos que han sido reubicados en otras partes del TUE y TFUE y a los que ya nos hemos referido en el epígrafe introductorio de este capítulo (VI.1).

⁸⁸⁶ El referéndum trata de apelar al *demos* en momentos puntuales para la toma de decisiones de carácter político. Es, por lo tanto, una institución que ser complementaria de los sistemas de democracia representativa. Sin embargo, su regulación por parte del constitucionalismo contemporáneo no suele estar carente de ciertas cautelas, por ejemplo la de dotarle sólo de carácter consultivo. Estas cautelas derivan del hecho de que tradicionalmente el referéndum haya sido utilizado como instrumento de carácter plebiscitario para el apoyo de las políticas del partido en el poder. Los regímenes dictatoriales han podido encontrar en él un aliado para dotar a sus decisiones de cierta apariencia de legitimidad. En todo caso, no deja de ser un instrumento útil siempre y cuando su regulación impida un ejercicio abusivo del mismo por parte del poder político.

⁸⁸⁷ Recordemos aquí dichas enmiendas, a las que ya hicimos mención al estudiar el proceso de gestación del fallido Tratado Constitucional (Cap. IV.3): Creación de la iniciativa legislativa

directa complementario, y nunca sustitutivo, de la democracia representativa, podría haber desempeñado un papel privilegiado como mecanismo de participación de los ciudadanos en las decisiones de poder.⁸⁸⁸

Analizamos a continuación el artículo más novedoso que introduce un mecanismo de indudables repercusiones prácticas en el proceso legislativo europeo: La iniciativa ciudadana popular.

VI.4.5. Especial referencia a la iniciativa ciudadana europea.

El artículo 11.4.TUE estipula lo siguiente:

“Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión Europea, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones

ciudadana europea y del referéndum europeo (N.º 42/Borrell, Carnero y López Garrido). Creación de la iniciativa de los ciudadanos europeos, de las demandas de los ciudadanos europeos y de los referendos de los ciudadanos europeos (N.º 43/Einem y Berger), así como las normas por las que habrán de regirse (N.º 43/ Einem y Berger). Artículo sobre el derecho de petición y referéndum europeo (N.º 47/ Lamassoure). Bruselas, 15 de abril de 2003. Ficha de análisis de las propuestas de enmiendas relativas a la vida democrática de la Unión- Proyectos de artículos relativos a la Parte I de la Constitución, Título VI (artículos 33 a 37). CONV 670/03.

⁸⁸⁸El profesor Jimena Quesada muestra su preocupación por la ocasión perdida de regular un “referéndum europea como posible instrumento permanente o continuo de democracia directa a escala continental.” JIMENA QUESADA, L. “Los instrumentos de democracia directa y la nueva Constitución Europea”. En ALVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (directs.) *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I*. Valencia: Tirant lo Blanch, Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, 2004, p. 661. Especialmente revelador es el título del epígrafe IV:” La alergia a otros instrumentos de democracia directa en el texto constitucional europeo: el referéndum europeo, una ocasión perdida.”Desde posiciones aún más radicales puede resultar de interés AUER, A. y FLAUSS, J.F. (coords.). *Le référendum européen*. Bruselas: Bruylant, 1997.

que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de los Tratados.

Los procedimientos y las condiciones preceptivos para la presentación de una iniciativa de este tipo se fijarán de conformidad con el párrafo primero del artículo 24 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.”

No pretendo con la valoración de este artículo un análisis pormenorizado de todos los aspectos de la iniciativa legislativa ciudadana,⁸⁸⁹ sino poner de relieve aquellos elementos de la misma que influyen directamente en la calidad de la democracia

⁸⁸⁹ Para un estudio en profundidad de la Iniciativa legislativa popular en la Unión Europea vid. EFLER, M. “European Citizens’ Initiative, Legal options for implementation below the constitutional level.” *Democracy International*, December 2006. (<http://www.democracy-international.org/fileadmin/di/pdf/papers/2006-12-eci-study.pdf>); GLOGOWSKI, P. y MAURER, A. *The European Citizens’ Initiative – Chances, Constraints And Limits*. Viena: Institute for Advanced Studies, 2013; JACOBS, K. “The Promises and Pitfalls of the European Citizens’ Initiative”. *The Malaise of Electoral Democracy and What to Do About It*. Belgium: Re-Bel e-book 14. April 2014, pp. 34 y ss; KNAUT, A. y PLOTTKA, J. *The European Citizens’ Initiative: New Knowledge Regimes for Interest Groups’ Involvement in European Law Making Processes?* Paper presented on the 6th International Conference in Interpretive Policy Analysis: Discursive Spaces, Politics, Practices and Power. Cardiff University, Wales, United Kingdom. 2011; VOGIATZIS, N. “Is the European Citizens’ Initiative a Serious Threat for the Community Method?” *European Journal of Legal Studies* 6 (1). 2013, pp. 91-107; GARCÍA, L. B. y DEL RÍO VILLAR, S. “The ECI as a Democratic Innovation: Analysing its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in European Civil Society”, *Perspectives on European Politics and Society* 13 (3) 2012, pp. 312-324; GARCÍA, L. B. y GREENWOOD, J. (2013) ‘The European Citizens’ Initiative and Civil Society: Assessing significance from potential and actual use’, *Paper presented at the ECPR 7th General Conference*, Bordeaux, 4-7 September 2013; GREENWOOD, J. “The European Citizens’ Initiative and EU Civil Society Organisations”, *Perspectives on European Politics and Society* 13 (3) 2012, pp. 325-336; MONAGHAN, E. (2012) “Assessing Participation and Democracy in the EU: The Case of the European Citizens’ Initiative”, *Perspectives on European Politics and Society* 13 (3) 2012 pp. 285-298; VINTRÓ CASTELLS, J. y BILBAO UBILLOS, J.M. *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: De la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2011. Para encuadrar la iniciativa popular ciudadana en un marco de reflexión más amplio resulta de especial interés LUHMAN, N “Participación y legitimación: ideas y experiencias”, FREIXES, T. (coord.), *La participación*. Barcelona: Promociones Publicaciones Universitarias, 1986.

participativa en la Unión Europea. No realizaré por lo tanto una aproximación analítica sino de síntesis y valorativa.

Como ya señalamos,⁸⁹⁰ la iniciativa ciudadana europea se incorpora in extremis en los trabajos de la Convención que dará lugar al non nato Tratado Constitucional.⁸⁹¹ En efecto, tan solo a una semana del cierre de los trabajos de la Convención el Praesidium, por una aplastante mayoría, había rechazado su inclusión en el Título VI de la Parte I del Tratado. Sin embargo, y gracias a las enmiendas presentadas por los eurodiputados Alain Lamassoure (PPE) y el socialdemócrata Jürgen Meyer,⁸⁹² la iniciativa ciudadana europea se pudo incluir en el articulado del Tratado. El activismo ciudadano apoyando su inclusión y presionando al Praesidium desempeñó un papel decisivo en este logro.⁸⁹³

⁸⁹⁰ Vid. Capítulo IV. 3.

⁸⁹¹ Sin embargo, la iniciativa ciudadana europea cuenta con precedentes relevantes. Así el Parlamento Europeo la había propuesto en diversas ocasiones (1988, 1993 y 2002) sin éxito. Por otro lado, en la Conferencia Intergubernamental de Amsterdam (1997), se intentó introducir la propuesta sin éxito por parte de Wolfgang Schäuble y de Lamberto Dini.

⁸⁹² Reproduzco a continuación la enmienda del eurodiputado Jürgen Meyer:

Suggestion for amendment of Article : I-46, part I, title VI (CONV 724/03) By Mr : Prof. Dr. Jürgen Meyer, Delegate of the German Bundestag:

Artikel I-46 (4): Citizens of the Union have the right to request the Commission.

Citizens of the Union may request the Commission to submit any appropriate proposal on matters on which they consider that a legal act of the Union is required for the purpose of implementing this Constitution.

Further provisions that particularly regulate the specific procedures and the numbers of signatures that have to be gathered are to be laid down in an European law.

Explanation: The effect of the above proposal is to bring Europe closer to the people, as Laeken recommended. It represents a large step in the democratisation of the Union.

It will extend the existing right of petition to a right of the citizens to present legislative proposals to the Commission of the EU. The commission has then to decide whether it will take legislative activity or not.

It is very important that the threshold for the signatures that are to be gathered for the European Citizens' Legislative Submission is not too high. A high threshold interferes with the process and effectively allow only powerful organizations the possibility of securing the required signatures.

⁸⁹³ Un interesante relato de los hechos acaecidos durante las discusiones de la Convención (tanto en el seno de la misma como en el ámbito de la sociedad civil organizada) que desembocaron en la aprobación de la iniciativa ciudadana europea, basado en el testimonio de Michael Efler, dirigente de More Democracy/ Democracy International (una red europea que persigue una mayor aproximación a la democracia directa) lo encontramos en VINTRÓ CASTELLS, J. y BILBAO UBILLOS, J.M. *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: De la*

Ya expusimos en el Capítulo IV.3 los avatares que siguió el frustrado Tratado Constitucional hasta que buena parte del contenido relativo a la vida democrática de la Unión quedó incorporado al TUE (y en alguna medida al TFUE) tras la reforma de Lisboa. Sí quisiera subrayar ahora que la redacción del vigente 11.4 TUE sólo difiere de la del I-47.4⁸⁹⁴ del Tratado Constitucional en la sustitución, por razones obvias, de la expresión del primer inciso in fine “para los fines de la aplicación de la Constitución” por la siguiente: “para los fines de la aplicación de los Tratados.”

Mayor diferencia encontramos entre el segundo inciso del artículo I-47.4 y el del artículo 11.4 TUE. Si el primero se estipula que “la ley europea establecerá las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones necesarios para la presentación de esta iniciativa ciudadana” el segundo se remite al artículo 24 del TFUE, que es más concreto, ya que establece que “el Parlamento Europeo y el Consejo, adoptarán mediante reglamentos, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones preceptivas para la presentación de una iniciativa ciudadana”. El texto gana en precisión y acota el procedimiento y los sujetos de la regulación.

Por otra parte en el 11.4 TUE se mantiene la referencia existente en el Tratado Constitucional a que “la regulación de desarrollo habrá de determinar el número mínimo de Estados miembros de los que han de proceder los ciudadanos que la presenten”.

experiencia española a la iniciativa ciudadana europea. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2011, p. 48 y ss.

⁸⁹⁴ I-47. 4. “Un grupo de al menos un millón de ciudadanos de la Unión, que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrá tomar la iniciativa de invitar a la Comisión, en el marco de sus atribuciones, a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requiere un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de la Constitución. La ley europea establecerá las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones necesarios para la presentación de esta iniciativa ciudadana, incluido el número mínimo de Estados miembros de los que deben proceder los ciudadanos que la presenten.”

Centrándonos ya en el tenor literal del artículo 11.4 TUE, procedemos a realizar las siguientes consideraciones:

- En primer lugar, por lo que al elemento subjetivo se refiere, el artículo 11.4 limita el ejercicio de la iniciativa a los “ciudadanos de la Unión”. Siendo, como sabemos, el criterio de la nacionalidad, en función de las normas de los Estados miembros, el elemento determinante de la ciudadanía.⁸⁹⁵ Entendemos que esta restricción limita en exceso el ejercicio de este derecho, que podría extenderse, con determinadas condiciones, a residentes no ciudadanos de la Unión. En todo caso, la iniciativa ciudadana europea no está planteada como un derecho subjetivo de ciudadanía y no se recoge en el catálogo de los derechos de ciudadanía de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.⁸⁹⁶

Otra consideración que debemos realizar en el ámbito subjetivo es de carácter cuantitativo. Son dos los requisitos que se establecen en este sentido. En primer lugar se fija un número mínimo de firmas: Un millón de ciudadanos. Se marca por tanto una cifra cerrada, que viene a representar en torno al 0,2% de la población total de la Unión, lo que viene a poner de manifiesto que el porcentaje es relativamente bajo si lo comparamos con otras regulaciones nacionales de la iniciativa legislativa popular.⁸⁹⁷ Esto solo puede merecer una valoración

⁸⁹⁵ Artículo 9 TUE. Segundo inciso: “Será ciudadano de la Unión toda persona que tenga la nacionalidad de un estado miembro. La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.”

⁸⁹⁶ Sí se recogen otros derechos de participación ciudadana: El derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo (artículo 39), el derecho a ser elector y elegible en las elecciones municipales (artículo 40), el derecho a dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y de recibir una contestación en la misma lengua (artículo 41.4), el derecho de acceso a los documentos (artículo 42), el derecho de acudir al Defensor del Pueblo (artículo 43), el derecho de petición ante el Parlamento Europeo (artículo 44). Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diario Oficial nº C 303 de 14 de diciembre de 2007.

⁸⁹⁷ De hecho, de entre todos los países cuyos nacionales pueden ejercer esta iniciativa (España, Italia, Polonia, Hungría, Italia, Austria, Letonia, Lituania, etc.) solo Italia exige un porcentaje de firmas inferior. De esta manera se cumple la petición que el eurodiputado Jürgen Meyer realizaba en su propuesta de enmienda anteriormente citada: “It is very important that the

positiva, una cifra demasiado alta dejaría la iniciativa popular en manos de los grandes grupos de presión, que son los que poseen una mayor capacidad de movilización.

Si la cifra mínima de firmas está perfectamente determinada en el artículo 11.4 TUE, no podemos decir lo mismo del número mínimo de países de los que debe proceder la iniciativa, cuya determinación queda para desarrollo ulterior, a través de procedimiento legislativo ordinario, mediante reglamento de Parlamento y Consejo.

- En segundo lugar, por lo que al elemento objetivo se refiere, es de agradecer que no se haya producido ninguna exclusión de las materias objeto de la iniciativa ciudadana,⁸⁹⁸ de tal modo que ésta se extiende a todas aquellas cuestiones sobre las que la Comisión tiene competencia para realizar la propuesta legislativa.

Ahora bien, esta afirmación debe ser matizada, ya que el artículo 11.4 TUE prevé que los ciudadanos podrán invitar a la Comisión Europea a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión “para los fines de la aplicación de los Tratados.” Esta última referencia a la aplicación de los Tratados parece excluir la iniciativa ciudadana de cualquier propuesta de reforma que afecte al Derecho originario, quedando limitada a cuestiones de “aplicación de los Tratados”. Por

threshold for the signatures that are to be gathered for the European Citizens' Legislative Submission is not too high. A high threshold interferes with the process and effectively allow only powerful organizations the possibility of securing the required signatures”

⁸⁹⁸ Por ejemplo, en el artículo 87.3 de la Constitución española se excluyen de la iniciativa popular aquellas materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, así como lo relativo a la prerrogativa de gracia.

consiguiente, los Tratados quedarían blindados frente a la iniciativa ciudadana europea, que sólo podría afectar a propuestas de Derecho derivado.

La regulación en todo caso no es clara, y hubiera sido deseable, en aras a una profundización en la democracia participativa, que se hubiera permitido expresamente la posibilidad de invitar a la Comisión a que realice una propuesta de reforma de los Tratados, algo que sí está entre las competencias de esta institución.⁸⁹⁹

- Por lo que respecta al alcance jurídico de la iniciativa ciudadana la clave está, obviamente, en el término “invitar”. En efecto, la introducción de la iniciativa no viene a alterar el equilibrio institucional entre Comisión, Consejo y Parlamento⁹⁰⁰, añadiendo un nuevo actor con un auténtico poder de propuesta legislativa. El quasi monopolio de la iniciativa legislativa sigue en manos de la Comisión, que no está obligada a elevar la propuesta presentada por los ciudadanos.⁹⁰¹

Podemos, por lo tanto, afirmar que estamos ante una medida positiva, pero que no implica un salto cualitativo que dote a los ciudadanos de un auténtico poder de iniciativa. En todo caso, sí los pone al nivel del Parlamento y el Consejo a la

⁸⁹⁹ Artículo 48.2 TUE: “El Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión podrán presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados.”

⁹⁰⁰ Sobre el equilibrio institucional en la Unión Europea es especialmente esclarecedora la aportación de CRAIG, P.P. “Institutions, Power and Institutional Balance”. En CRAIG, P.P. y DE BURCA, G. (eds.). *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press. 2011, pp. 41-84.

⁹⁰¹ Como señala la profesora Araceli Mangas: “La iniciativa popular no altera el régimen que existe hace más de 50 años, consistente en que la Institución supranacional, que encarna el interés general, debe decidir discrecionalmente sobre la oportunidad de las propuestas y su contenido”. Y no duda en expresar una importante dosis de escepticismo ante los efectos prácticos de la iniciativa ciudadana europea: “Esta novedad es positiva y conviene al discurso - con frecuencia demagógico- de los políticos, pero de sus efecto práctico hay que dudar”. MANGAS MARTÍN, A. *La constitución europea*. Madrid: Iustel, 2005, pp. 63-64.

hora de proponer a la Comisión que incoe el procedimiento legislativo sobre una determinada cuestión. Cosa distinta, y más comprometida con la profundización democrática (y también más transgresora de la actual concepción del equilibrio institucional), hubiera sido que fura el Parlamento quien aceptara o rechazara una determinada iniciativa legislativa ciudadana. Además se trata de un instrumento en manos de los ciudadanos que hay que entender como un elemento más dentro del marco de derechos de participación directa reconocidos en los Tratados. Me refiero al Derecho de petición ante el Parlamento Europeo, el derecho a dirigirse al Defensor del Pueblo, y el derecho a dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones, órganos u organismos de la UE. Todos ellos están recogidos en el artículo 24 TFUE⁹⁰² y recogidos como derechos de ciudadanía en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.⁹⁰³

⁹⁰² “Todo ciudadano de la Unión tendrá el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 227.

Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse al Defensor del Pueblo instituido en virtud de lo dispuesto en el artículo 228.

Todo ciudadano de la Unión podrá dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones u organismos contemplados en el presente artículo o en el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea en una de las lenguas mencionadas en el apartado 1 del artículo 55 de dicho Tratado y recibir una contestación en esa misma lengua.”

⁹⁰³ El derecho a dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y de recibir una contestación en la misma lengua (artículo 41.4), el derecho de acudir al Defensor del Pueblo (artículo 43), el derecho de petición ante el Parlamento Europeo (artículo 44). Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diario Oficial nº C 303 de 14 de diciembre de 2007. Entre los muchos estudios sobre los derechos de ciudadanía podemos destacar: BORGMANN-PREBIL, Y. “European citizen and the rights revolution.” *Journal of European Integration*, 2008-4, pp. 311 y ss; CARMONA Y CHOUSAT, J.F. *El Defensor del Pueblo Europeo*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas. 2000; DOUGAN, M. “The constitutional dimension to the case on Union citizenship”, *ELR*, 2005, nº 5, pp. 613 y ss; FRAILE ORTIZ, M. *El significado de la ciudadanía europea*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2003; LIÑÁN NOGUERAS, D.J. “Ciudadanía de la Unión Europea”. En *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*. Madrid: Civitas, 1993, pp. 271 y ss; MANGAS MARTÍN, A. “Carta de los Derechos Fundamentales y ciudadanía de la Unión Europea”. En *Estudios de Derecho Internacional en homenaje al Profesor Ernesto J. Rey Caro*, t. II. Córdoba (Argentina): Drnas-Lerner, 2002, pp. 985-995; LOGROSCINO, P “la

- Por último, junto a estos aspectos ya comentados, el artículo 11.4 deja importantes aspectos de la iniciativa ciudadana europea sin regular, para ello, remitiéndose al artículo 24 TFUE, señala que serán el Parlamento Europeo y el Consejo, mediante reglamentos, quienes adoptarán con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las disposiciones relativas a los procedimientos y condiciones preceptivas para la presentación de una iniciativa ciudadana, incluido el número mínimo de Estados miembros de los que han de proceder los ciudadanos que la presenten.

De esa normativa de desarrollo y de su desenvolvimiento en la práctica nos ocuparemos a continuación.

Ya el 7 de mayo de 2009 el Parlamento Europeo emite una Resolución por la que se solicita a la Comisión que presente una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación de la iniciativa ciudadana.⁹⁰⁴ La respuesta de la Comisión fue la elaboración, el 11 de noviembre de 2009, del Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea.⁹⁰⁵ El objetivo fundamental del Libro Verde era iniciar una consulta pública, abierta a la sociedad civil organizada planteando diez

ciudadinanza dell'Unione: La crisi dei concetti tradizionali", *Il Diritto dell'Unione*, 2006/2, pp.407 y ss.

⁹⁰⁴ Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de mayo de 2009, por la que se solicita a la Comisión que presente una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación de la iniciativa ciudadana (2008/2169 (INI)). En la misma, el Parlamento reconoce que a través de la iniciativa ciudadana europea "los ciudadanos desempeñan un papel directo en el ejercicio de la soberanía de la Unión Europea al integrarse por primera vez de forma directa en las propuestas legislativas europeas." Solicita "a la Comisión que presente sin demora, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, una propuesta de Reglamento relativo a la iniciativa ciudadana sobre la base del artículo 24 del TFUE." Y pide que "el Reglamento sea claro, sencillo y de fácil manejo, y que incorpore elementos prácticos relativos a la definición de la iniciativa ciudadana de manera que no pueda confundirse con el derecho de petición."

⁹⁰⁵ Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea. COM (2009) 622 final, de 11 de noviembre de 2009.

cuestiones concernientes a la iniciativa ciudadana. Dicha consulta se abrió el 1 de noviembre de 2009 y finalizó el 31 de enero de 2010.⁹⁰⁶ La Comisión presentó al Consejo su propuesta de Reglamento el 6 de abril de 2010. Tras seguir los trámites propios del procedimiento legislativo ordinario, el Reglamento se publica en el Diario Oficial de la UE el 11 de marzo de 2011.⁹⁰⁷ En su artículo 23 prevé que se aplicará “a partir del 1 de abril de 2012.”⁹⁰⁸

Respecto al contenido del Reglamento, su artículo 1 establece que el objeto del mismo es “establecer los procedimientos y los requisitos exigidos a las iniciativas ciudadanas”. Nos detendremos, por lo tanto, en el análisis de los requisitos y procedimientos contenidos en el mismo:

- Por lo que se refiere a los **requisitos subjetivos**, ya establecía el artículo 11.4 TUE, como vimos, que el ejercicio de la iniciativa solo correspondía a los

⁹⁰⁶ Como señala la Comisión en el Libro Verde “dada la importancia que reviste la futura propuesta para los ciudadanos, la sociedad civil organizada, las partes interesadas y las autoridades públicas de los Estados miembros, se debe brindar también a los ciudadanos y a todas las partes interesadas la oportunidad de expresar su opinión sobre el modo en que debe funcionar dicha iniciativa. Por tanto, la finalidad del presente Libro Verde es recabar la opinión de todas las partes interesadas sobre las cuestiones clave que perfilarán el futuro reglamento.” La consulta versa sobre las siguientes cuestiones: Número mínimo de Estados miembros de los que deben proceder los ciudadanos, número mínimo de firmas por Estado miembro, admisibilidad para apoyar una iniciativa ciudadana: edad mínima, forma y redacción de la iniciativa ciudadana, requisitos aplicables a la recogida, la verificación y la autenticación de las firmas, plazo para la recogida de firmas, registro de las iniciativas propuestas, requisitos aplicables a los organizadores: transparencia y financiación, examen de las iniciativas ciudadanas por la comisión, iniciativas sobre la misma cuestión.

Durante el periodo de la consulta pública se recibieron 329 respuestas: 160 de ciudadanos individuales, 133 de organizaciones y 36 de autoridades públicas.

⁹⁰⁷ [Reglamento \(UE\) nº 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la Iniciativa Ciudadana Europea](#)

⁹⁰⁸ Una muy detallada y esclarecedora relación del proceso de gestación del Reglamento, con las distintas aportaciones de las instituciones y los actores sociales implicados la podemos encontrar en VINTRÓ CASTELLS, J. y BILBAO UBILLOS, J.M. *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: De la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*. Opus cit.

ciudadanos de la Unión Europea. El Reglamento recoge este requisito, exigiendo la ciudadanía tanto a los organizadores como a los firmantes⁹⁰⁹ (artículo 3.1 y 3.4). Quedaba por determinar sin embargo, la edad mínima exigida para poder ser organizador y firmante de una iniciativa ciudadana. En el Libro Verde se presentaron dos opciones: La primera consistía en hacer coincidir esa edad mínima con la exigida en cada Estado miembro para ejercer el derecho al voto en las elecciones europeas, edad que está fijada en 18 años en todos los Estados, salvo en Austria, que está establecida en los 16 años. La segunda opción apostaba por fijar una edad determinada, 16 ó 18 años. Finalmente, y teniendo en cuenta también los resultados de la consulta abierta por el Libro Verde se decide fijar la edad mínima haciéndola coincidir con la exigida en cada Estado miembro para las elecciones del Parlamento Europeo (artículo 3.1 y 3.4).

El artículo 11.4 TUE dejaba zanjado también el número de firmas necesarias: un millón. Sin embargo, no se pronunciaba sobre el número mínimo de Estados miembros de cuyos ciudadanos ha de provenir la iniciativa. Se trataba de buscar un umbral lo suficientemente bajo para que la iniciativa no quedara solo en manos de los grandes grupos de interés capaces de movilizar la opinión pública en el ámbito transnacional y que a la vez fuera lo suficientemente alto para asegurarse de que se realizara en interés de la Unión Europea en su conjunto. Pese a que la postura inicial de la Comisión se decantaba por exigir que la iniciativa debía provenir de al menos un tercio de los Estados miembros, finalmente el Reglamento, atendiendo a la posición del Comité Económico y

⁹⁰⁹ El Reglamento define como organizadores a aquellas “personas físicas que formen un comité de ciudadanos responsable de la preparación de una iniciativa ciudadana y de su presentación ante la Comisión” (artículo 2.3) y a los firmantes como “los ciudadanos de la Unión que hayan apoyado una iniciativa ciudadana determinada cumplimentando una declaración de apoyo a esa iniciativa” (artículo 2.2.).

Social y del Comité de las Regiones, y a la del Parlamento Europeo.⁹¹⁰ Rebaja la exigencia a un cuarto de los Estados miembros (artículo 7.1). Entiendo que este porcentaje es mucho más acorde con el objetivo de una iniciativa de estas características (en el contexto del fomento de la democracia participativa) que el umbral propuesto inicialmente por la Comisión.

Pero ya el Libro Verde (y la resolución del Parlamento de 2009 mencionada) partía de la idea de que a este requisito había que añadir otro: el del número mínimo de ciudadanos que respaldan la iniciativa en uno de los Estados participantes.

Así, aunque en la consulta promovida por la Comisión era mayoritaria la posición favorable a exigir un porcentaje mínimo del 0,2 % de la población de cada Estado (un porcentaje análogo al que representa el millón de firmas respecto del total de la población europea) , algo que apoyaba también en un principio el Parlamento Europeo, lo cierto es que esa solución no terminaba de resolver un problema: No parecía equitativo el hecho de que fuera más fácil alcanzar el umbral de firmas necesarias en un Estado pequeño que en un Estado grande. Así que se tuvieron en cuenta algunas de las opiniones expresadas en la consulta, partidarias de un porcentaje variable en función de la población de cada Estado. Se llegó finalmente a un acuerdo en torno al establecimiento de un múltiplo del número de escaños que cada Estado miembro posee en el Parlamento Europeo. Se exigiría un mínimo de apoyos coincidentes con el resultado de multiplicar 750 por el número de europarlamentarios de cada Estado (Artículo 7.2 y anexo II).⁹¹¹Entiendo que de todas las soluciones posibles

⁹¹⁰ En la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo se llegó a proponer que se rebajara el porcentaje al de un quinto de los Estados miembros. Informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales de 2 de diciembre de 2010, enmienda nº 44 al artículo 71.

⁹¹¹ Expongo a continuación el número mínimo de firmas que se requieren en cada uno de los Estados: Alemania: 72 000, Austria:13500, Bélgica: 15 750, Bulgaria: 12 750, Chipre: 4 500,

se ha escogido la que permite un tratamiento más equitativo para con los ciudadanos de los distintos Estados.⁹¹²

La última cuestión relacionada con los requisitos subjetivos de la iniciativa planteó un interesante debate en el proceso de elaboración del Reglamento: Se trataba de dirimir si las personas jurídicas o incluso organizaciones sin personalidad jurídica establecidas en territorio europeo podían ser promotoras de la iniciativa. Pese a que la Comisión era favorable a esta posibilidad, la posición del Parlamento Europeo fue tajante en este punto: Si se trataba de un instrumento puesto al servicio de los ciudadanos era lógico que fueran las personas físicas las únicas promotoras de las iniciativas, con independencia de que las organizaciones pudieran apoyar las iniciativas, cumpliendo eso sí determinados requisitos en aras de la transparencia.⁹¹³

Finalmente el reglamento estableció en su artículo 3.1 que los organizadores han de ser ciudadanos de la Unión Europea (no se contempla la posibilidad de que sean organizaciones), pero sí se establece la necesidad de que para promover una

Croacia: 8 250, Dinamarca: 9 750, Eslovaquia: 9 750, Eslovenia: 6 000, España: 40 500, Estonia: 4 500, Finlandia: 9 750, Francia: 55 500, Grecia: 15 750, Hungría: 15 750, Irlanda: 8 250, Italia: 54 750, Letonia: 6 000, Lituania: 8 250, Luxemburgo: 4 500, Malta: 4 500, Países Bajos: 19 500, Polonia: 38 250, Portugal: 15 750, Reino Unido: 54 750, República Checa: 15 750, Rumanía: 24 000, Suecia: 15 000.

⁹¹² Sirva como ejemplo el número de declaraciones de apoyo en el momento de la presentación y su distribución por países de la iniciativa ciudadana “El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!” Número de registro de la Comisión: ECI (2012) 000003. Fecha de registro: 10/05/2012: Alemania: 1.236.455, Austria: 57.643, Bélgica: 40.549, Bulgaria: 1406, Chipre: 2.924, Croacia: 0, Dinamarca: 0, Eslovaquia: 20.988, Eslovenia: 17.546, España: 58.051, Estonia: 516, Finlandia: 14.589, Francia: 0, Grecia: 33.220, Hungría: 18.245, Irlanda: 2.513, Italia: 65.223, Letonia: 393, Lituania: 13.252, Luxemburgo: 5.566, Malta: 2.635, Países Bajos: 21.469, Polonia: 3.962, Portugal: 13.964, Reino Unido: 7.104, República Checa: 7.575, Rumanía: 3.176, Suecia: 11.579. Número total de firmantes: 1.659.543

⁹¹³ Así, en el tercer párrafo del artículo 4.1 se establece lo siguiente: “Los organizadores deberán proporcionar, para el registro, y, si procede, en su página web, información actualizada periódicamente sobre las fuentes de apoyo y financiación de la iniciativa ciudadana propuesta.”

iniciativa ciudadana se posea una estructura organizativa mínima, que de acuerdo con el artículo 3.2 ha de consistir en un comité ciudadano “compuesto por, al menos, siete personas que sean residentes en, al menos, siete Estados miembros. Dicho comité se encargará de la preparación y del registro de la iniciativa.

Los organizadores designarán además a un representante y a un sustituto (“las personas de contacto”), que desempeñarán un papel de enlace entre el comité de ciudadanos y las instituciones de la Unión Europea a lo largo de todo el proceso y estarán habilitadas para hablar y actuar en nombre del comité de ciudadanos (Artículo 3.2, segundo párrafo).

- Por lo que respecta a los **requisitos objetivos** de la iniciativa, el artículo 4.2 es meridianamente claro respecto de los mismos, de tal manera que de no cumplirse lo en él estipulado provocaría que la Comisión rechace el registro de la iniciativa propuesta. En primer lugar, se exige la iniciativa esté “dentro del ámbito de competencias de la Comisión para presentar una propuesta relativa a un acto jurídico para los fines de aplicación de los tratados”. Si estuviere manifiestamente fuera de ese ámbito competencial, la iniciativa no podrá ser registrada⁹¹⁴. En segundo lugar, la iniciativa ciudadana propuesta no puede ser “manifiestamente abusiva, frívola o temeraria”. Finalmente, la iniciativa ha de respetar “los valores de la Unión establecidos en el artículo 2 TUE.”⁹¹⁵

El artículo 4.2 a) añade otro requisito necesario para el registro de la iniciativa, aunque este de carácter subjetivo: La ya mencionada necesidad de que se

⁹¹⁴ Las hasta el momento veinte iniciativas cuyo registro ha sido denegado por la Comisión lo han sido por este motivo.

⁹¹⁵ Vid. Capítulo II.

constituido un comité de ciudadanos y se haya nombrado a las personas de contacto de conformidad con el artículo 3.2.

Por lo que se refiere a la forma que debe presentar la iniciativa propuesta, es de destacar que ya en el Libro Verde la Comisión estima que no es necesario que adopte la forma de un acto articulado, y de hecho en el texto final del Reglamento no se hace mención alguna a ello. En el anexo II se establecen los datos que han de incorporarse obligatoriamente a la iniciativa propuesta, que son: El título de la iniciativa, su objeto, los objetivos de la misma, las disposiciones de los Tratados que le sirven de base jurídica, los datos personales de los miembros del comité de ciudadanos, así como todas las fuentes de apoyo y financiación de la iniciativa propuesta.⁹¹⁶

- Finalmente, realizaré una somera descripción del **procedimiento** descrito por el Reglamento de Iniciativa Popular Europea. A efectos didácticos, podemos distinguir tres fases en el mismo:

⁹¹⁶ Anexo II del Reglamento: Datos exigidos para registrar una iniciativa ciudadana propuesta: Para registrar una iniciativa ciudadana propuesta en el registro en Internet de la Comisión, habrán de facilitarse los siguientes datos:

1. El título de la iniciativa ciudadana propuesta, con un máximo de 100 caracteres.
2. El objeto de la misma, con un máximo de 200 caracteres.
3. Una descripción de los objetivos de la iniciativa ciudadana propuesta sobre la que la Comisión debe decidir, con un máximo de 500 caracteres.
4. Las disposiciones de los Tratados consideradas pertinentes por los organizadores de la acción propuesta.
5. El nombre completo, la dirección postal, la nacionalidad y la fecha de nacimiento de los siete miembros del comité de ciudadanos, indicando específicamente el representante y los sustitutos así como sus direcciones de correo electrónico
6. Todas las fuentes de apoyo y financiación a la iniciativa ciudadana propuesta en el momento del registro.

Los organizadores podrán proporcionar en un anexo datos más concretos sobre el objeto, objetivos y antecedentes de la iniciativa ciudadana propuesta. También podrán proponer, en su caso, un proyecto de acto jurídico.

1, Fase previa. (Artículo 4). Tras haberse constituido el comité de ciudadanos anteriormente descrito, habrá de llevarse a cabo el registro de la iniciativa en una de las lenguas oficiales de la Unión en la página web⁹¹⁷ habilitada para ello por la Comisión⁹¹⁸

En el plazo de dos meses a partir de la recepción de la información contemplada en el anexo II, la Comisión registrará sin demora la iniciativa ciudadana. En el caso de que no se cumplan los requisitos del artículo 4.2 a los que aludimos anteriormente, la Comisión habrá de rechazar el registro, notificando a los interesados los recursos pertinentes al efecto.

2. Fase nacional. Finalizada la fase previa del procedimiento, los organizadores de la iniciativa ciudadana europea habrán de recabar apoyos en los diferentes Estados de la Unión. Para la recogida de declaraciones de apoyo, solamente podrán utilizarse formularios que se ajusten a los modelos que figuran en el anexo III y que estén redactadas en una de las versiones lingüísticas incluidas en el registro para dicha iniciativa ciudadana. (Artículo 5)

El plazo para la recogida de apoyos, tanto vía web como de forma presencial será de doce meses desde el registro de la propia iniciativa en el portal web establecido al efecto por la Comisión. Antes de comenzar a recoger declaraciones a través de páginas web, los organizadores deben pedir a la autoridad competente del país de la UE en el que se vayan a almacenar los datos que acredite el sistema de recogida online utilizado. Dicha autoridad está

⁹¹⁷ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/> La Comisión ha publicado en la web una guía explicativa para facilitar a los ciudadanos toda la información relativa a la iniciativa ciudadana europea: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/guide> Es de destacar que la información aportada a los ciudadanos es clara y práctica, lo que facilita el ejercicio de la iniciativa.

⁹¹⁸ Una vez confirmado el registro, los organizadores podrán facilitar la iniciativa ciudadana propuesta en otras lenguas oficiales de la Unión para su inclusión en el registro. La traducción de una iniciativa ciudadana propuesta a otras lenguas oficiales de la Unión será responsabilidad de los organizadores.

obligada a responder en el plazo de un mes. La Comisión habrá de facilitar un software de código abierto para que los organizadores puedan recoger declaraciones de apoyo por internet. Además, habrá de adoptar especificaciones técnicas para ayudar a los organizadores a crear sus sistemas de recogida. Los Estados miembros serán los responsables de verificar y certificar la validez de los apoyos recogidos en el plazo de 3 meses. (Artículos 7 y 8.)

3. Fase final. Terminada la fase anterior, se procede a la presentación de la iniciativa ciudadana europea ante la Comisión siguiendo el Anexo VII. A su presentación se unirá la información financiera y ayudas recibidas durante el proceso. (Artículo 9).

Tras la recepción de una iniciativa ciudadana, la Comisión la publicará sin demora en su registro, recibirá a todos los organizadores a un nivel adecuado para que puedan explicar en detalle las cuestiones que plantea la iniciativa ciudadana.⁹¹⁹ En el plazo de tres meses, recogerá en una comunicación sus conclusiones finales de carácter jurídico y político sobre la misma, las medidas que en su caso se proponga adoptar y las razones para actuar así o para no hacerlo. Dicha comunicación será notificada a los organizadores, así como al Parlamento Europeo y al Consejo y se hará pública. (Artículo 10)

Como podemos observar, la Comisión conserva plenamente su derecho de iniciativa, si bien es cierto que ha de plantearse seriamente la propuesta y razonar motivadamente las razones de su rechazo. Ante una decisión de la

⁹¹⁹ Los organizadores también tendrán la posibilidad de presentar su iniciativa en una audiencia pública. “La Comisión y el Parlamento Europeo velarán por que esta audiencia se organice en el Parlamento Europeo, si procede con otras instituciones y otros órganos de la Unión que deseen participar, y por que la Comisión esté representada a un nivel adecuado”. Artículo 11.

Comisión de carácter político no cabría recurso alguno pues, insistimos, la Comisión sigue poseyendo la última palabra respecto a la iniciativa.⁹²⁰

Durante los primeros años de vida de la iniciativa ciudadana europea, la Comisión ha dado respuesta a tres de ellas: “Stop Vivisection,”⁹²¹ “Uno de nosotros”⁹²² y “El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!”⁹²³ En ninguna de ellas el Comunicado final de la Comisión ha tenido como consecuencia la iniciación del procedimiento legislativo a través de la elevación de la iniciativa.⁹²⁴ Si bien es cierto que el alcance de la respuesta ha sido muy diverso. Así, respecto a la iniciativa “Uno de nosotros” la Comisión se limita a poner de manifiesto lo adecuado de la legislación ya existente, sin adoptar medidas adicionales de calado⁹²⁵, algo que sí hace sin embargo respecto de la iniciativa “El derecho al agua

⁹²⁰ Caso distinto sería que la Comisión se negara a pronunciarse, incumpliendo lo estipulado en el Reglamento. En ese caso esa conducta sería susceptible de recurso ante el Tribunal de Justicia.

⁹²¹ “Stop Vivisection”. Número de registro de la Comisión: ECI (2012) 000007. Fecha de registro: 22/06/2012. Su objeto era la proposición de un marco legislativo dirigido a la abolición de la experimentación animal en la Unión Europea.

⁹²² “Uno de nosotros” Número de registro de la Comisión: ECI (2012) 000005. Fecha de registro: 11/05/2012. Tenía por objeto la protección jurídica de la dignidad, del derecho a la vida y de la integridad de todo ser humano desde la concepción, en los ámbitos de competencia de la UE donde dicha protección resultara significativa.

⁹²³ “El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!” Número de registro de la Comisión: ECI (2012)000003 Fecha de registro: 10/05/2012. Esta iniciativa invita a la Comisión Europea a presentar una propuesta legislativa para la implementación del derecho humano al agua y el saneamiento reconocido por la ONU y a promover el suministro de agua y el saneamiento como servicios públicos esenciales para todos.

⁹²⁴ Comunicación de la comisión relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea “El Derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial sino un bien público!” COM (2014) 177 final, de 19 de marzo de 2014; Comunicación de la comisión sobre la iniciativa ciudadana europea “Uno de nosotros” COM (2014) 355 final de 28 de mayo de 2014; Comunicación de la comisión sobre la iniciativa ciudadana europea “Stop vivisection” (freno a la vivisección) C (2015) 3773 final del 3 de junio de 2015.

⁹²⁵ Así, antes las propuestas de la iniciativa en materia de investigación de células madres embrionarias la Comisión se limita a argumentar que el colegislador de la UE ya adoptó en diciembre de 2013 las disposiciones de Horizonte 2020 relativas a la investigación con células madre de embriones humanos. Y que la Comisión “considera que las disposiciones de

y el saneamiento como derecho humano ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público!”,⁹²⁶ y también, en menor grado, con la iniciativa “Stop vivisection.”⁹²⁷

Horizonte 2020 sobre la investigación con células madre de embriones humanos respetan plenamente los Tratados de la UE y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.” Similar respuesta aporta sobre la cuestión de la ayuda al desarrollo y los programas de reducción de abortos, la Comisión concluye que “la UE dispone actualmente del marco normativo necesario para gestionar eficazmente la financiación del desarrollo de forma que contribuya a minimizar el número de abortos realizados en los países en desarrollo.”

Respecto a las exigencias relativas a la reforma del reglamento financiero en aquello que afecta al contenido de la iniciativa, la Comisión recuerda que “la legislación primaria de la Unión Europea consagra explícitamente el respeto de la dignidad humana, el derecho a la vida y el derecho a la integridad de la persona. El Reglamento financiero establece que todo el gasto de la UE debe cumplir lo dispuesto en la legislación primaria de la UE. Por tanto, la Comisión no considera necesario proponer cambios en el Reglamento financiero.” Comunicación de la comisión sobre la iniciativa ciudadana europea "Uno de nosotros" COM (2014) 355 final de 28 de mayo de 2014, pp. 19-22.

⁹²⁶ El listado de medidas propuestas es bastante amplio:

“La Comisión:

- reforzará la aplicación de su legislación sobre la calidad del agua, basándose en los compromisos presentados en el VII PMA y en el Plan para el agua;
- pondrá en marcha una consulta pública a escala de la UE sobre la Directiva relativa al agua potable, en especial en aras de una mejora del acceso al agua de calidad en la UE;
- mejorará la transparencia de la gestión de los datos por lo que se refiere a las aguas residuales urbanas y al agua potable y explorará la idea de una evaluación comparativa de la calidad del agua;
- introducirá un diálogo más estructurado entre las partes interesadas sobre la transparencia en el sector del agua;
- cooperará con iniciativas existentes para proporcionar un conjunto más amplio de criterios de referencia para los servicios del agua;
- estimulará enfoques innovadores de la ayuda al desarrollo (por ejemplo, apoyo a las asociaciones de operadores del sector del agua y a las asociaciones público-públicas),
- promoverá el intercambio de buenas prácticas entre Estados miembros (por ejemplo, sobre instrumentos de solidaridad) e identificará nuevas oportunidades para la cooperación;
- defenderá el acceso universal al agua potable segura y el saneamiento como ámbito prioritario de los futuros Objetivos de Desarrollo Sostenible.” ¡El agua no es un bien comercial sino un bien público!” COM (2014) 177 final, de 19 de marzo de 2014, p. 14.

⁹²⁷ La Comisión se propone acometer las siguientes medidas: 1. Acelerar los avances en relación con las Tres R (Reemplazar, Reducir y Refinar la utilización de animales siempre que sea posible) a través de la puesta en común de conocimientos. 2. Desarrollo, validación y aplicación de nuevos métodos alternativos. 3. Observancia del cumplimiento del principio de las Tres R y adaptación de la legislación sectorial pertinente de conformidad con la Directiva 2010/63/UE. 4. Entablar el diálogo con la comunidad científica. Stop vivisection” (freno a la vivisección) C (2015) 3773 final del 3 de junio de 2015 pp. 9-11.

Teniendo en cuenta la práctica de estos primeros años, podemos reafirmarnos en la idea de que la iniciativa ciudadana europea no supone una transformación profunda en el mecanismo legislativo de la Unión. Ciertamente es un instrumento efectivo para acercar a los ciudadanos al proceso de toma de decisiones, que permite una movilización social de dimensiones europeas, que las iniciativas se suceden⁹²⁸ y con ellas la implicación del *demos* europeo en los asuntos públicos de la Unión. Pero no es menos cierto que la Comisión se mantiene como guardiana celosa de su poder de iniciativa, y no está dispuesta a una alteración sustancial del equilibrio institucional.

Empero, es justo reconocer que se trata de una iniciativa pionera. En el campo de la democracia participativa, como en tantos otros, la Unión Europea sigue estando en la vanguardia, y un instrumento supranacional de estas características no tiene parangón en el ámbito de las Organizaciones Internacionales de integración. El Reglamento sobre la Iniciativa Ciudadana Europea ha desarrollado con acierto, en líneas generales, lo previsto por el artículo 11 TUE. El mero hecho de que en su elaboración se haya tenido en cuenta la opinión de los ciudadanos a través de la consulta impulsada por el Libro Verde es ya elogiable. Pero además, ese contraste con las posiciones de la ciudadanía, unido al proceso de diálogo institucional habitual en el procedimiento legislativo ordinario, ha permitido adoptar soluciones finales satisfactorias a las alternativas de regulación sobre las que se debatía. En buena medida, los ciudadanos, con su

⁹²⁸ A día 31 de julio de 2015 permanecen abiertas tres iniciativas: “A la escucha” Que tiene como objeto reforzar legislativamente la confidencialidad de las comunicaciones entre particulares, en particular la confidencialidad de las comunicaciones telefónicas entre abogados y clientes, condición necesaria para el libre ejercicio del derecho de defensa. Número de registro de la Comisión: ECI (2015) 000001. Fecha de registro: 09/02/2015; “La Europa social corre prisa. Por una cooperación reforzada entre los Estados miembros contra la pobreza en Europa.” Cuyo objeto es Fomentar la cooperación entre los Estados miembros de la UE para luchar contra la exclusión social con el objetivo de que el porcentaje de personas que viven por debajo del umbral de pobreza se sitúe por debajo del 3 %. Número de registro de la Comisión ECI (2014)000005. Fecha de registro: 19/12/2014; “Por una Europa más justa, neutralicemos las sociedades pantalla” Pretende introducir, en un instrumento jurídico del Derecho de sociedades, medidas que garanticen la transparencia de las personas jurídicas y de las estructuras jurídicas. Número de registro de la Comisión: ECI (2014)000004 Fecha de registro: 01/10/2014.

implicación con esta herramienta, con la capacidad de presión que puedan ejercer, determinarán, al menos en una parte considerable, el éxito o el fracaso de la iniciativa ciudadana europea.⁹²⁹

VI.5. EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES: ARTÍCULO 12 TUE.

VI.5. I. Introducción.

De acuerdo con el artículo 12 TUE “los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión”, dicha contribución se concreta en una serie de áreas⁹³⁰, que son expresamente incorporadas en este artículo introducido por el Tratado de Lisboa, y que son fruto de la ya larga experiencia de colaboración entre las instituciones depositarias de la soberanía popular en los Estados miembros y la Unión Europea.

No es el propósito de estas páginas realizar un análisis exhaustivo sobre una cuestión que ha sido profusamente estudiada por la doctrina⁹³¹, pero sí considero necesario

⁹²⁹ Sobre la regulación de la Iniciativa Ciudadana Europea, podríamos decir, parafraseando la célebre frase que el eminente civilista español Federico de Castro pronunciara sobre nuestro Código Civil, que no se trata de la obra que cabría esperar teniendo en cuenta las expectativas que se habían creado sobre la democracia participativa en la Unión Europea, pero se trata de una buena obra.

⁹³⁰ Así los parlamentos nacionales reciben la información pertinente de los proyectos de actos legislativos, velan por el respeto del principio de subsidiariedad, disponen de competencias de seguridad y control en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, participan en los procedimientos de revisión de los Tratados, son informados de las solicitudes de adhesión a la Unión y participan en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento europeo. Cfr. Artículo 12 TUE.

⁹³¹ Entre las obras que abordan esta cuestión, algunas ya clásicas, destacamos: LOUIS, J.-V. “The Lisbon Treaty: The Irish “No”. National Parliaments and the Principle of Subsidiarity”. *European Constitutional Law Review*. V.4, nº 3. 2008, p. 429-452; OLAF, T., ZOETHOUT, C. y PETERS, J. “National Parliaments and European Democracy. A Bottom-up Approach to European Constitutionalism”. *European Law Publishing*, 2007; SLAGTHER, T.H. “National Parliaments and the European Court of Justice: A view from the Bundestag” *Journal of Common Market Studies*. January, V. 47, nº 1. 2009, p. 273-285; BILANCA, P. “The role and power of European and National Parliaments in the dynamics of integration”. *Rivista Italiana di*

proponer unas reflexiones relativas al encaje de los parlamentos nacionales en la articulación del principio democrático en el seno de la Unión Europea. Para ello, partiré de una muy breve síntesis de la regulación vigente, sin pretensiones de exhaustividad, con el objetivo de poder discernir el alcance y la idoneidad del papel de los parlamentos nacionales en el entramado de poder de la Unión Europea.

Diritto Pubblico Comunitario. Anno 19, n° 2. 2009, p.273-285; BARRET, G. “The King is Dead, Long Live the king: The Reaching by the Treaty of Lisbon of the Provisions of the Constitutional Treaty Concerning National Parliaments.” *European Law Review*. February, v.33, n°1, 2008, p.66-84; NORTON, P. *National Parliaments and the European Union*. Londres: Frank Cass, 1996. RIDEAU, J. “National Parliaments and the European Parliament – Cooperation and Conflict”. En E. SMITH. *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. London: Kluwer International Law, 1996. Pp. 159 – 177; BURBAN, J.L. “Relations entre Parlement européen et Parlements nationaux.” *Revue du Marché Commun*.1972, pp.780-790; DUVIEUSART, J. “Le rôle des parlements nationaux et du Parlement européen dans le développement des Communautés”. En AA.VV. *Institutions communautaires et institutions nationales dans le développement des Communautés*. Bruxelles: Editions de l’Institut de Sociologie-Université Libre de Bruxelles.1968, pp.49-74; FOYER, J. “Le contrôle des parlements nationaux sur la fonction normative des institutions communautaires”. *Revue du Marché Commun*, n. 226, 1979, pp. 161 y ss; GIL ROBLES, J.M. (Dir.) *Los parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*. Madrid: Cijan, 1997; POEHLE, K. “Le Parlement européen et nationaux dans la fonction législative” *Revue du Droit Public*. 1991, pp.393-436; MAURER, A., WOLFGANG, W. (Edits.) *National Parliaments on their way to Europe: Losers or Latecomers?*. Baden-Baden: Nomos. 2001; NEWMAN, K.M. “The Impact of National Parliaments on the development of Community Law”. En: PESCATORE, P. *Du droit international au droit de l’integration*. Baden-Baden : Nomos. 1987; SCOFFONI, G. “Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté”.*Cahiers de Droit Européen*, 1992, pp.22-41; WESTLAKE, M. “The European Parliament, the national parliaments and the 1996 intergovernmental conferece” *The Political Quarterly*, 66, 1995, pp.59-7; RUIZ DE GARIBAY, D. “El papel de los Parlamentos Nacionales en la UE y la función de sus oficinas de representación en Bruselas”. *Real Instituto Elcano*. Área Europa. 2010; AUZMENDI DEL SOLAR, M. “El refuerzo en el control de la subsidiariedad: el mecanismo de alerta rápida”. *Revista Unión Europea*. Aranzadi, año XXXVI, n.º 5 2010, p. 21-28; ALVAREZ PABLOS, A. M. “El Papel de los Parlamentos Nacionales en la Construcción Europea” en Francesc Pau i Vall (coord) *Parlamentos y Regiones en la Construcción Europea, IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Madrid: Tecnos. 2003. pp. 160-161; LASO PÉREZ, J. “El Tratado Constitucional y los Parlamentos Nacionales”, en José Vidal – Beneyto (coordinador). *El Reto Constitucional de Europa*. Madrid: Dykinson, 2005.

Sí quisiera en este momento poner de manifiesto que el análisis del papel de los parlamentos nacionales que propongo se entiende desde la concepción de la concepción de la Unión Europea que vengo defendiendo a lo largo de estas páginas: Solo desde la especificidad propia de una Organización Internacional de integración que supera los límites de las concepciones tradicionales del Derecho constitucional estatalista y del Derecho Internacional público tradicional, podremos entender el papel de unos parlamentos nacionales representantes de la soberanía de los Estados miembros y que han de convivir con un Parlamento Europeo depositario a su vez de la voluntad democrática de los ciudadanos Europeos.

Por eso siguen siendo plenamente pertinentes las reflexiones del profesor Louis, que afirma que “la idea de soberanía divisible es perfectamente adecuada para describir el funcionamiento de un mecanismo de integración, ya sea para referirse al reajuste de las soberanías, ya a la fusión de las mismas o al ejercicio común que dicho mecanismo supone”⁹³². La idea de una soberanía abierta, capaz de atribuir su ejercicio a organizaciones de ámbito supranacional (lo que Truyol y Serra denomina gráficamente “puesta en común de las soberanías nacionales”⁹³³) es muy adecuada como marco teórico general para abordar la cuestión que nos ocupa.

Porque, como señala Pernice, nos hallamos en un proceso de transformación de la propia concepción tradicional de Estado soberano, que ha de abrirse a conceptos como “estatalidad abierta” (“*offene Staatlichkeit*”), “estatalidad cooperativa” (“*Kooperativer Verfassungsstaat*”) o “estatalidad integrada” (“*integrierte Staatlichkeit*”).⁹³⁴ Desde esta perspectiva, la concepción de la democracia europea como una democracia multinivel,

⁹³² LOUIS, J.V. *El ordenamiento jurídico comunitario*. Luxemburgo: OPOCE, 1993, pp. 13-15.

⁹³³ TRUYOL Y SERRA, A. *La integración europea*. Madrid: Tecnos, 1996, p.66.

⁹³⁴ PERNICE, I. “Europäisches und nationales Verfassungsrecht”. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*. Vol. 60, 2001, pp. 148-188.

en el que se superponen los centros de poder en una red coordinada y competencialmente ordenada resulta especialmente atractiva.⁹³⁵

Así considerado, el ejercicio del poder en el seno de la Unión Europea, puede inscribirse en el seno de una gobernanza multinivel,⁹³⁶ de tal manera que de forma continua se produce una negociación entre centros de poder ubicados en distintos niveles territoriales: Supranacional, regional y local.⁹³⁷ Scharpf describía estos niveles de la siguiente forma:

- Un ámbito de centralización de las competencias decisorias en torno al núcleo duro de las competencias de la Unión.

⁹³⁵ Cfr. PERNICE, I. "Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited?" *CMLR*. 1999, pp. 703-705; PERNICE, I. "Multilevel Constitutionalism in the European Union", *European Law Review*. 2002, pp.511-529; PERNICE, I. "The Role of National Parliaments in the European Union". *WHI Paper*. 2001, nº 5; SCHARPF, F.W. "Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich", *Politische Vierteljahresschrift*, 26, 1985, pp.349-350; SCHARPF, F. W. "Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich. Zur Logik einer europäischen Mehrebenen-Politik". En WEIDENFELD, (Hrsg.). *Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 1995, p.84 y ss.; SCHARPF, F.W. "Community and autonomy: multilevel policy-making in the European Union". *Journal of European Public Policy*. 1:2, Autumm, 1994, pp. 219-242; MARKS, G. "Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC." En CAFRUNY, A. Y ROSENTHAL, G.(eds.).*The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1993; MARKS, G, HOOGHE, L y BLANK, K. "European Integration from the 1980s: State_Centric v. Multi-level Governance". *Journal of Common Market Studies*, vol.34, nº 3. Sept. 1996, p.364; GRANDE. E. "Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems" En GRANDE, E y JACHTENFUCHS, M (Hrsg.) *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren in europäischen Mehrebenensystem*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000.

⁹³⁶ Recordemos el desarrollo de las implicaciones del término gobernanza introducido por el Libro Blanco sobre la gobernanza europea: "El concepto de gobernanza designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia." La gobernanza Europea. Un libro blanco. COM (2001) 0428 final. DO L nº 287 de 12/10/2001 p. 0001 – 0029.

⁹³⁷Cfr. MARKS, G. "Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC." *Opus cit.* p.392.

- Coexistencia de competencias centrales y de los Estados miembros en los mismos campos de regulación, ejercidas según lo que Scharpf denomina “norma del comportamiento federal amigable”.
- La Unión Europea se entiende así no como un Estado pleno, sino que se trata de una Organización que sirve de estructura jurídico-política para una “comunitarización”⁹³⁸ segmentaria” que requiere de coordinación.
- Hay una diversidad de métodos, con mayor o menor penetración en el ámbito de la autonomía estatal, para la consecución de los objetivos de coordinación.
- Todo esto conlleva una serie de ajustes en los Estados miembros, de acuerdo a los Tratados constitutivos.⁹³⁹

Es en el marco de este entramado de ejercicio de poder donde, a nuestro entender ha de ubicarse el papel de los parlamentos nacionales. El mero hecho de la pertenencia de un Estado miembro a la Unión Europea, ya supone “una serie de ajustes de acuerdo con los Tratados”, utilizando la expresión de Scharpf, entre los que destaca el nuevo rol que deben adoptar los parlamentos nacionales.

En efecto, desde el momento en que un Estado accede a la membresía de la Unión, la tarea de su Parlamento se va a ver alterada. Por un lado va a experimentar una considerable reducción de materias sobre las que puede legislar, al haber sido éstas transferidas a la Unión Europea. Por otro, va a tener que desempeñar una serie de nuevas funciones respecto del Derecho de la Unión (no me refiero ahora a aquellas que han ido incorporándose con las sucesivas reformas del Derecho originario, a las que me referiré en el próximo epígrafe). Siguiendo a Pernice⁹⁴⁰, Podemos resumirlas en tres:

⁹³⁸ Scharpf escribe estas reflexiones en 1996, cuando aún existían las Comunidades.

⁹³⁹ SCHARPF, F. W. “Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich. Zur Logik einer europäischen Mehrebenen-Politik“. *Opus cit.* p. 84.

⁹⁴⁰ “The actual role of the national parliaments in the European Union can be summarised in three functions, all reflecting and related to their direct democratic legitimacy: they represent the

- En primer lugar, los parlamentos nacionales participan en los procedimientos nacionales de ratificación y revisión de los Tratados Constitutivos, así como en el proceso de adhesión de nuevos Estados. Tradicionalmente este papel ha sido bastante reducido, limitándose a intervenir en el proceso de ratificación de enmiendas llevado a cabo por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.⁹⁴¹

La utilización del método convencional, y sobre todo su incorporación al Derecho originario (aunque con muchas limitaciones) han paliado parcialmente esta situación, que continúa siendo deficitaria desde el punto de vista de la legitimidad democrática.⁹⁴²

citizens of the Member States in the process of constituting the Union (I), they are actors in the legislative process of the Union by providing European legislation legitimacy and effect (II) and they are the institutions which are deemed to control national governments regarding their European policies including the nomination of the personnel of the key institutions of the European Union (III).” PERNICE, I. “The Role of National Parliaments in the European Union”. *WHI Paper*. 2001, nº 5, p. 3.

⁹⁴¹ Esta realidad explica la ironía con la que el profesor Liñán realizaba las siguientes reflexiones en 2003: “El Parlamento Europeo, como es sabido, está ausente (en términos de poder real) en los momentos de las reformas llevadas a cabo por las Conferencias Intergubernamentales (¡tan habituales ahora!). Son momentos “constituyentes” en los que el Parlamento Europeo no parece ser considerado la instancia adecuada. Puede que se lleve razón. Pero esto provoca que el principio de control por la soberanía popular a duras penas consiga cubrir las exigencias mínimas. Ciertamente es lugar común advertir que en estos momentos constituyentes el principio de representación encauza su función a través de las oportunas autorizaciones para la manifestación del consentimiento de los tratados de revisión. A mí me parece mucho decir para describir el papel de los parlamentos nacionales en esos momentos, reducidos a un conocimiento general y estático de las reformas de los Tratados.” LIÑÁN NOGUERAS, D. “El Parlamento europeo y el papel de los Parlamentos nacionales”. En BECERRIL, B. y BENEYTO, J. (Coord.). *El gobierno de Europa: diseño institucional de la Unión Europea*. Madrid: Dykinson, 2003, págs. 177-190.

⁹⁴² Así, el artículo 48 TUE se refiere expresamente al método convencional para la reforma de los Tratados y en concreto al papel de los parlamentos en el mismo. En todo caso se prevé la posibilidad de realizar una reforma sin seguir el procedimiento convencional cuando la importancia de las modificaciones no lo justifique, con mayoría simple del Consejo Europeo y previa aprobación del Parlamento. Artículo 48.3. TUE.

- En segundo lugar, son fuente de legitimidad democrática del Derecho de la Unión e intervienen en su implementación. Corresponde a los parlamentos nacionales ser fuente de legitimidad democrática de uno de los colegisladores del Derecho Europeo: El Consejo. Los poderes de los representantes con rango ministerial reunidos en el consejo emanan de los parlamentos nacionales y corresponde a ellos el control de la actividad de sus gobiernos, incluida la de componentes del poder legislativo de la Unión. Por otra parte, corresponde a los parlamentos nacionales la implementación de buena parte de la normativa de la Unión Europea. Así, las directivas pueden exigir la participación de los parlamentos nacionales o regionales para su transposición, aunque, como es bien sabido, también aquí el alcance de su participación es limitado respecto a su habitual labor legislativa, al tener que respetar los objetivos marcados por las mismas.

Corresponde igualmente a los parlamentos nacionales el asegurarse que el sistema judicial y administrativo nacional cumpla efectivamente sus funciones y de acuerdo a los principios recogidos en el artículo 2 TUE.

- Finalmente, realizan una importante labor de control de sus gobiernos en aquellos asuntos que afectan a las políticas de ámbito europeo. En este caso, los mecanismos clásicos de control del gobierno han de adaptarse a la realidad europea, destacando la intervención en la fase ascendente, de formación del Derecho comunitario, como aspecto novedoso que va más allá de las funciones de control clásicas llevadas a cabo por los parlamentos.⁹⁴³

⁹⁴³ El control parlamentario puede ser de carácter vinculante, sería el caso del llevado a cabo por parlamento danés, una de cuyas comisiones concede un mandato a su ministro con carácter previo a las reuniones del Consejo de ministros. También puede ser de carácter no vinculante, como ocurre en el caso del Bundesrat alemán, cuya posición ha de ser tomada en cuenta por el gobierno federal. En el ámbito del control parlamentario desempeñan un papel destacado las comisiones sobre asuntos de la Unión Europea. En algunos casos (como en el de la comisión creada en el Bundesrat en 1988) las comisiones pueden decidir en nombre de la Cámara cuando la decisión sea de carácter urgente y el pleno no pueda adoptarla en breve plazo. Sobre la

Hasta aquí me he referido a la labor que han de desempeñar los parlamentos de los Estados miembros por el mero hecho de formar parte éstos de la Unión Europea. Junto a ella, a lo largo del proceso de construcción europea se ha querido involucrar progresivamente a los parlamentos nacionales extendiendo sus funciones en la Unión como un medio de incrementar la legitimidad de la misma, reforzando los centros de poder elegidos democráticamente. A una sintética descripción de este proceso que culmina con la regulación actual dedicaremos las siguientes páginas.

VI.5.2. Síntesis descriptiva de la evolución del papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea y su regulación actual en el Derecho originario.

Realizaré a continuación una breve síntesis de carácter descriptivo⁹⁴⁴, sobre el progresivo desarrollo de la participación de los parlamentos nacionales en el ámbito de la Unión Europea. El objetivo es alcanzar una idea general, sin pretensión de exhaustividad⁹⁴⁵, que nos permita poder explicar el encaje de los parlamentos nacionales dentro de la concepción global del principio democrático que vengo defendiendo

cuestión del control de los parlamentos nacionales sobre las políticas de la Unión vid: MOLINA DEL POZO, C.F y DEGIORGIS, P.E. *El Control Parlamentario de las Políticas Comunitarias. Legitimidad, Eficacia y Participación*. Ed. Cálamo. Palencia: 2004. Vid., asimismo, MARTÍNEZ SIERRA J.M. y DÍAZ MARTÍN J.M. “Del Control y la Responsabilidad en la Unión Europea”. *Revista Universitaria Europea*, nº 3. pp. 129 – 164.

⁹⁴⁴ Me limitaré a una aproximación descriptiva del proceso, señalando las normas y documentos oficiales concernidos y reproduciendo una síntesis de su contenido. Intentaré, pues, en este epígrafe ceñirme a un acercamiento objetivo de la cuestión, limitando el aparato bibliográfico y doctrinal.

⁹⁴⁵ Se trata, por otra parte de una cuestión que, como señalamos en la introducción de este epígrafe, ha sido bien analizada por una abundante doctrina, por lo que nos centraremos en destacar aquí una serie de rasgos que nos sirvan para nuestro objetivo.

La cuestión de la participación de los parlamentos nacionales en el proceso de construcción europea no se plantea abiertamente hasta 1979, año en el que se celebraron las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo. Como sabemos, hasta entonces la Asamblea Europea estaba integrada por delegaciones de los parlamentos nacionales, lo que hacía que, desde el punto de vista de su imbricación en el engranaje institucional europeo, el problema principal a tener en cuenta era el de aumentar los poderes reales de la Asamblea.

Una vez que el Parlamento Europeo está legitimado por un sistema de democracia directa, éste empieza muy pronto a iniciar una estrategia de colaboración con los parlamentos nacionales.

Ya nos referimos en el primer capítulo a diversos momentos en los que se plantea, al hilo de la reforma del Derecho originario una mayor participación por parte de los parlamentos nacionales. Entre esos hitos que jalonan este proceso recordaremos aquí los siguientes”.

- La aprobación de la Declaración nº 13, incorporada al Acta final de la Conferencia Intergubernamental de 1990, que daría lugar al Tratado de Maastricht, en la que se declara la voluntad de intensificar un intercambio de información, así como unos contactos más intensos entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. Por otra parte, también se establecía que los parlamentos nacionales recibieran las propuestas de la Comisión con una antelación suficiente. Todo ello fue precedido de una Resolución del Parlamento Europeo⁹⁴⁶, sobre el “Congreso Europeo”, o reunión entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales, que sirvió de detonante para la Conferencia del Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales que tuvo lugar en

⁹⁴⁶ Resolución del 12 de julio de 1990, *DOCE* C 23I del 17 septiembre de 1990, pp. 165 y ss.

Roma y que concluyó con una declaración que aboga por reforzar el principio de legitimidad democrática a través de la reforma institucional y la aplicación del principio de subsidiariedad.⁹⁴⁷

También se incorporó al Acta final la Declaración nº 14, en la que la Conferencia invita a los parlamentos nacionales a reunirse bajo la forma de Conferencia de Parlamentos. Se establece que en cada reunión de dicha Conferencia tanto la Comisión como el Consejo Europeo presenten un informe sobre el Estado de la Unión. En todo caso las previsiones contenidas en esta declaración no generan obligaciones jurídicas concretas.

-El Protocolo que incorpora el Tratado de Ámsterdam que lleva por título “Sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la UE”⁹⁴⁸ ya contiene obligaciones jurídicas concretas. En él se retoma el tema de la información que debe remitirse a los parlamentos nacionales y se constitucionaliza la COSAC⁹⁴⁹.

⁹⁴⁷ Vid. el contenido de dicha Declaración en: Agence Europe, Europe Documents, núm. 1668 del 8 de diciembre de 1990.

⁹⁴⁸ DO C 80 de 10 de marzo de 2001.

⁹⁴⁹ La COSAC, o Conferencia de Órganos Especializados en asuntos comunitarios y europeos de los Parlamentos de la UE, nace en 1989, cuando los Presidentes de los Parlamentos de los Estados Miembros de las comunidades, reunidos en la Conferencia de Madrid, acuerdan la reunión de las Comisiones de los Parlamentos Nacionales especializadas en asuntos comunitarios. En la reunión que tuvo lugar los días 16 y 17 de noviembre de 1989 entre dichas comisiones y los representantes del Parlamento Europeo decidieron reunirse dos veces al año en el país que ostentara la presidencia del Consejo para deliberar sobre asuntos de interés común. Como hemos señalado, su fundamento jurídico reside en el Protocolo del Tratado de Amsterdam y en su reglamento interno. (DOCE C 175, 24-6-2000. En vigor desde el 1 de enero de 2000). La COSAC dirige recomendaciones o contribuciones de carácter no vinculante a las instituciones europeas y examina las iniciativas y actividades propuestas de la Unión. Las contribuciones de la COSAC han consistido en su mayor parte en declaraciones generales (por ejemplo, declaraciones sobre aspectos concretos de actualidad en los Estados miembros, como el terrorismo en España), en contadas ocasiones se han producido propuestas concretas. Sobre la historia, composición y funcionamiento de la COSAC Vid. www.cosac.org

Pese a aspectos claramente positivos, como el carácter vinculante del Protocolo o la clarificación de los documentos que han de ser transmitidos a los parlamentos nacionales, el deber vinculante para la Comisión y el hecho de que se establezca un plazo de seis semanas para que los parlamentos nacionales se pronuncien, el Protocolo se muestra limitado en ciertos aspectos:

- Son las normas y prácticas constitucionales internas las que van a regular el control ejercido por los distintos parlamentos nacionales sobre su propio gobierno respecto a las actividades de la UE.

- Los gobiernos han de hacer llegar la información relevante a su parlamento nacional, pero esta obligación es inconcreta (“velarán por”) y no está sujeta a plazo.

- Las aportaciones realizadas por la COSAC no poseen carácter vinculante.

- Se omite toda mención a la “Conferencia de los Parlamentos”, a la que aludía la Declaración nº 14 ya mencionada, con lo que, en la práctica, queda derogada.

- La Declaración final del Tratado de Niza relativa al futuro de la Unión establece, por su parte, que uno de los cuatro temas sobre los que era necesario un debate de mayor calado en la Convención y en la subsiguiente Conferencia intergubernamental del año 2004 era “la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea”.⁹⁵⁰

Especial atención merecen los trabajos que tienen lugar en el seno de la Convención que dio origen al frustrado Tratado por el que se establece una Constitución para Europa,⁹⁵¹

⁹⁵⁰ Declaración relativa al futuro de la Unión, nº 23 aneja al tratado de Niza (2000).

⁹⁵¹ Vid capítulo IV.

ya que allí se gestó la regulación que, con escasas variantes (como veremos a continuación) está vigente hoy.

En el marco de la Convención han sido numerosas las contribuciones y propuestas relativas al papel de los parlamentos nacionales, siempre en el contexto que venimos analizando en torno al debate sobre el incremento de su papel como remedio frente al déficit democrático existente en la Unión. Ya analizamos en el capítulo IV las cuestiones relativas a la organización de la Convención y los debates, nos centraremos aquí en el análisis de las aportaciones referidas a los parlamentos nacionales.

Los trabajos del grupo IV han ido acompañados de un amplio debate y de múltiples propuestas desde diversos sectores de la sociedad. Sin pretender ser exhaustivos, vamos a enumerar varios documentos, con la idea de facilitar el acercamiento a estos textos.

-Informe de Giorgio Napolitano, como ponente de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo, sobre “Las relaciones entre el Parlamento Europeo y Parlamentos Nacionales en la construcción europea.”⁹⁵²

-Resolución del pleno del Parlamento Europeo de fecha de 7 de febrero de 2002.

-Nota presentada por el Praesidium a la Convención sobre el papel de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea.⁹⁵³

- Documento del PSOE: “Nuestra idea de la Europa de los ciudadanos”.⁹⁵⁴

-Nota de la Presidenta del Grupo Dña. Gisela Stuart para facilitar los trabajos del grupo IV.

-Informe final del grupo sobre subsidiariedad, presidido por el Sr.Méndez de Vigo.⁹⁵⁵

-Informe final del Grupo IV sobre el papel de los Parlamentos Nacionales.⁹⁵⁶

⁹⁵² Doc. 2001/2003 (INI) de 6 de diciembre de 2001, presentado en la reunión de la Comisión de 21 de enero de 2002.

⁹⁵³ Documento CONV 67/02, 29 de mayo de 2002.

⁹⁵⁴ Septiembre de 2002

⁹⁵⁵ CONV 286/02, de 23 de septiembre.

- Anteproyecto de Tratado Constitucional.⁹⁵⁷
- Propuesta de Constitución elaborada por el Partido Popular Europeo.⁹⁵⁸
- Memorándum de los países del Benelux.⁹⁵⁹
- Comunicación de la Comisión sobre la arquitectura institucional: “Para la Unión Europea, paz, libertad, solidaridad”.⁹⁶⁰
- Proyecto preliminar de Constitución de la UE (“Proyecto Penélope”).⁹⁶¹
- Contribución franco-alemana.

Del análisis del contenido concreto de cada uno de estos textos, se desprenden una serie de cuestiones sobre las que gravita el debate en torno al papel de los parlamentos nacionales. Así, nos encontramos ante el problema ya señalado de la doble lógica institucional: la interestatal y la supranacional, sobre la que debería sobrevolar la lógica democrática. En este sentido se produce una tensión entre la participación de los parlamentos nacionales y las funciones y la legitimidad del Parlamento Europeo.

Por otro lado, también subyace en estos textos la tensión existente entre las funciones de los parlamentos europeos y del Consejo. Después de todo, ambos comparten un elemento de interestatalidad. Y es que no podemos soslayar el hecho de que el incremento del papel de los parlamentos nacionales tiene repercusiones al reforzar la legitimidad democrática interestatal frente a la supranacional.⁹⁶²

⁹⁵⁶ CONV 353/02, de 22 de octubre de 2002.

⁹⁵⁷ CONV 369/02, de 28 de octubre de 2002.

⁹⁵⁸ Borrador preparado por el PPE de Constitución europea, fechado el 10 de noviembre de 2002.

⁹⁵⁹ 4 de diciembre de 2002.

⁹⁶⁰ COM (2002) 728 final, 4 diciembre 2002.

⁹⁶¹ 4 de diciembre de 2002.

⁹⁶² Cfr. SCOFFONI, G. “Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté”. Sobre todo, epígrafe 1.2 : ¿Democracia a través del Parlamento Europeo versus democracia a través de los Parlamentos nacionales? P. 28 y ss.

Una vez enumerados estos textos y expuestas las líneas de debate que se desprenden de los mismos nos parece pertinente aportar las conclusiones del informe final del Grupo IV sobre el papel de los parlamentos nacionales, ya que son de especial trascendencia práctica.

En el ámbito de las observaciones y recomendaciones generales sobre el papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea, el Grupo propone las siguientes medidas:

- El futuro Tratado constitucional deberá incluir un texto específico mediante el cual se reconociera la importancia de la participación activa de los parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea, en particular garantizando la fiscalización de la acción de los gobiernos en el Consejo, lo que conlleva supervisar el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

- El Consejo debería actuar en sesiones públicas siempre que ejerza su función legislativa. La coordinación de las políticas así como las demás actividades deberían también llevarse a cabo a puertas abiertas en la mayor medida posible. Deberían darse motivos claros cuando se estimen necesarias las sesiones a puerta cerrada.

- La documentación y actas de los trabajos del Consejo deberían remitirse en un plazo de diez días al Parlamento Europeo así como a los parlamentos nacionales, paralelamente a su transmisión a los gobiernos.

Estas recomendaciones parten de la premisa de que es necesario reforzar la presencia de los parlamentos nacionales en el marco de la Unión Europea ya que de esta forma se contribuirá a potenciar “la legitimidad democrática de la Unión y a aproximarla a los ciudadanos”. Para ello se insiste especialmente en los aspectos del control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, sobre los que volverá posteriormente, y

sobre la transparencia de los trabajos del Consejo, en la línea iniciada por el Consejo Europeo de Sevilla, en el que se decidió la apertura al público de las sesiones del Consejo cuando éste actúa en el marco del procedimiento de codecisión.

Uno de los aspectos más destacados de este informe es que se establece un plazo de diez días para remitir a los parlamentos nacionales la información por parte del Consejo, sin que tenga que pasar a través de los distintos gobiernos estatales.

Por su parte, por lo que se refiere a los sistemas nacionales de control, el Grupo señala:

-El protocolo del Tratado de Ámsterdam sobre el cometido de los parlamentos nacionales debería respetarse estrictamente, incluido el período de seis semanas, con las excepciones por motivos de urgencia contempladas en el protocolo.⁹⁶³

-Los Grupos del Consejo y el COREPER no deberían reconocer acuerdos preliminares sobre propuestas a las que se aplique el período de seis semanas contemplado en el protocolo del Tratado de Ámsterdam sobre el contenido de los parlamentos nacionales hasta el final de dicho período, con las excepciones por motivos de urgencia contempladas en el protocolo.

⁹⁶³ El Protocolo del Tratado de Ámsterdam sobre el cometido de los parlamentos nacionales señala que “entre el momento en que la Comisión transmita al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta legislativa o una propuesta de una medida que deba adoptarse en virtud del título VI del Tratado de la Unión Europea en todas sus versiones lingüísticas y la fecha de inclusión de dicha propuesta en el orden del día del Consejo para que éste decida al respecto bien la adopción de un acto, o bien la adopción de una posición común de conformidad con los artículos 251 o 252 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, deberá transcurrir un *plazo de seis semanas, salvo excepciones por motivos de urgencia*, debiendo mencionarse éstos en el acto o la posición común.

-Las reservas de examen parlamentario deberían adquirir un carácter más claro en el reglamento interno del Consejo. Además esas reservas deberían tener un plazo determinado, para no bloquear innecesariamente el proceso decisorio.

-El reglamento interno del Consejo establece que tendrá que transcurrir una semana entera entre el examen de un punto de carácter legislativo por el COREPER y el Consejo. La Secretaría del Consejo debería, por lo tanto, mantener y publicar un registro del cumplimiento de esta norma.

-La Comisión debería transmitir todos los documentos de carácter consultivo y las propuestas legislativas simultáneamente a los parlamentos nacionales, al Parlamento Europeo y al Consejo.

-La Comisión debería presentar su estrategia política anual y su programa legislativo y de trabajo anual a los parlamentos nacionales, al Parlamento Europeo y al Consejo.

-El Tribunal de Cuentas debería transmitir su informe anual simultáneamente a los parlamentos nacionales, al Parlamento Europeo y al Consejo.

-La COSAC podría contemplar la elaboración de directrices y /o de un código de conducta para los parlamentos nacionales donde se establecieran las normas mínimas convenientes para intercambiar periódicamente información acerca de las mejores prácticas en los mecanismos de control a nivel nacional y proceder a una evaluación comparativa de éstos

En este ámbito de los sistemas nacionales de control nos interesa subrayar la idea de que, al poner el énfasis en el control de las instituciones de la Unión (especialmente el Consejo) por parte de los parlamentos nacionales se crea la apariencia de que se está reforzando la legitimidad democrática sin que esto se produzca en el grado deseado. En

primer lugar porque, como señala el informe “los diversos sistemas de control parlamentario nacional obedecen a distintas formas de concebir las relaciones entre gobiernos y parlamentos nacionales de acuerdo con los requisitos constitucionales de cada Estado miembro”. De esta forma, no existe un sistema homogéneo de organización de ese control a escala europea. Es más, el informe reconoce que, “incluso cuando se da a los parlamentos nacionales la facultad de controlar la acción de sus gobiernos, no siempre utilizan plenamente esa facultad”. El informe señala diversos factores que influyen en la eficacia del control, factores cuya intensidad no es homogénea en los distintos Estados:

- La puntualidad, el alcance y la calidad de la información referente a todas las actividades de la Unión.
- La posibilidad de que un parlamento nacional formule su posición respecto de una propuesta de medida o acto legislativo de la Unión Europea.
- Los contactos y comparecencias periódicas de ministros antes y después de las sesiones del Consejo, así como las sesiones del Consejo Europeo.
- La participación activa de comisiones permanentes o sectoriales en el proceso de control.
- Los contactos periódicos entre parlamentarios nacionales y diputados al Parlamento Europeo.
- La disponibilidad de personal de apoyo, incluida la posibilidad de contar con una oficina de representación en Bruselas.

En definitiva, nos enfrentamos ante un sistema que dista mucho de ser homogéneo y plenamente eficaz. Para intentar paliar esta situación, el Grupo también subraya la necesidad de reforzar el papel de la COSAC, de forma que, a través de la elaboración de unas directrices o de un código de conducta, se pudiera alcanzar un marco razonable en el que se desarrollara el control llevado a cabo por los parlamentos nacionales.

Por último el Grupo abordó la cuestión del papel de los parlamentos nacionales en torno al principio de subsidiariedad, recomendando la creación de un mecanismo que permitiera a los parlamentos nacionales transmitir, al inicio del procedimiento legislativo su parecer sobre el respeto del principio de subsidiariedad en una propuesta legislativa. Este mecanismo debería basarse en el proceso y no debería obstaculizar ni retrasar el proceso legislativo.

El tema de la subsidiariedad fue abordado con detenimiento por el Grupo, que celebró una reunión conjunta con el Grupo I “Subsidiariedad”, con el que mantuvo una serie de contactos estrechos a lo largo del periodo en el que se llevaron a cabo los trabajos. El Grupo I tuvo en cuenta las opiniones expresadas por el Grupo IV, aunque el Informe considera que algunas cuestiones se podrían haber precisado mejor. Así, por ejemplo, entiende que debería subrayarse más la relación existente entre subsidiariedad y proporcionalidad, y considera que en los casos en los que en el proceso legislativo una propuesta cambia notablemente los parlamentos nacionales deberían poder manifestar sus preocupaciones en materia de subsidiariedad. Todas estas reflexiones servirán de base para la redacción del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que analizaremos posteriormente.

Por último, el Informe señala la necesidad de crear mecanismos multilaterales de participación de los parlamentos nacionales en el ámbito europeo, recomendando las siguientes medidas:

- Formalizar en un futuro Tratado constitucional el método de una Convención, como mecanismo preparatorio para futuras modificaciones de los Tratados.

- Debería precisarse el mandato de la COSAC con objeto de reforzar su función de mecanismo interparlamentario. Podría ser útil que actuara como plataforma de intercambio periódico de información y buenas prácticas, no sólo entre las comisiones

de asuntos europeos, sino también entre comisiones permanentes sectoriales. Debería convertirse en una red más fuerte de intercambio entre los parlamentos.

-La Convención debería estudiar con mayor detenimiento si existe margen para crear un foro de debate sobre las orientaciones de política general y la estrategia de la Unión, en el que participen tanto los parlamentos nacionales como el Parlamento Europeo. En este contexto, el Grupo tomó nota de la idea de un Congreso y consideró que se sometiera a un examen posterior en la Convención.

-Cuando se considere necesario, podrían convocarse conferencias interparlamentarias sobre cuestiones específicas.

-La organización de la "semana europea" debería hacerse anualmente para crear en cada Estado miembro una tribuna común de debates a escala de la UE sobre cuestiones europeas.

A través de esta serie de iniciativas se pretende mantener de forma estable una serie de contactos entre los parlamentos nacionales así como entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. Se persigue así una mayor implicación de aquellos en la construcción europea y una mayor coordinación de los parlamentos entre sí y con las instituciones comunitarias. Instrumento privilegiado de esta política es la COSAC. El aumento del protagonismo de esta institución es un tema central y reiterado en el seno de los debates en torno al tema que nos ocupa y sobre él volverá el *Protocolo sobre el papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea*, que analizaremos a continuación.

En efecto, un examen de los trabajos de la Convención en torno al papel de los parlamentos nacionales debe concluir con el análisis de los dos protocolos emanados de la misma: Por una parte el *Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales*

en la Unión Europea (que sigue de cerca la estructura del protocolo del mismo nombre introducido por el Tratado de Ámsterdam), y, por otra el *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*. Los analizaremos con cierto detalle, ya que el contenido de dichos protocolos, con ligeras variaciones que luego señalaremos, va a ser incorporado como anexo al Tratado de la Unión Europea vigente tras la reforma de Niza.

El *Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea*, se estructura en dos grandes apartados, referidos a “la información a los parlamentos nacionales de los Estados miembros” y a “la cooperación interparlamentaria”

En el ámbito de la *información a los parlamentos nacionales* su contenido se amplía respecto a lo regulado por el protocolo introducido por el Tratado de Ámsterdam. Para sistematizar el análisis de este apartado distinguiremos los distintos supuestos según la institución que haya de informar a los parlamentos nacionales (Comisión, Consejo de Ministros, Consejo Europeo, Tribunal de Cuentas) y haremos mención específica al dictamen motivado sobre propuestas legislativas, aspecto realmente innovador del protocolo.

Por lo que se refiere a la *información de la Comisión a los parlamentos nacionales* se produce una equiparación entre estas instituciones y el Parlamento Europeo y el Consejo en el sentido de que la comisión ha de informarles directamente, cuando se publiquen, sobre sus documentos de consulta (libros blancos, libros verdes, comunicaciones). Por otra parte, han de remitirles al mismo tiempo el programa legislativo anual, la programación legislativa, las estrategias políticas y las propuestas legislativas.

Lo hasta ahora expuesto supone un salto cualitativo frente al anterior protocolo. En efecto, en el protocolo del Tratado de Ámsterdam se hace referencia a que la obligación de información a los parlamentos nacionales ha de realizarse “*puntualmente*” o “*con la suficiente antelación*” y esta vaguedad en los términos a dado lugar a que se produjesen importantes disfunciones en la acción de los gobiernos nacionales en tanto que intermediarios de la información entre la Comisión y los parlamentos nacionales, en detrimento de las facultades de control de estos. Este nuevo sistema parece ser más acorde con el nuevo papel atribuido a los parlamentos.

En el ámbito de *la información del Consejo de Ministros a los parlamentos nacionales* aquél debe comunicar directamente a éstos, al mismo tiempo que a los gobiernos de los Estados “*Los órdenes del día, los resultados de las sesiones del Consejo de Ministros y las actas de las sesiones de los mismos en las que delibere sobre propuestas legislativas.*” De esta forma, los parlamentos pueden cerciorarse del cumplimiento de los plazos y otros requisitos exigidos en la tramitación de las propuestas legislativas.

En lo que concierne a la *información del Consejo Europeo a los parlamentos nacionales*, cuando aquél pretenda sustituir un procedimiento legislativo especial previsto en la Parte III por el procedimiento legislativo ordinario, dicha decisión deberá ir precedida de la información a los parlamentos nacionales, sin que se haga mención de plazo alguno. A su vez, cuando el Consejo Europeo pretenda decidir por mayoría cualificada en los casos previstos en la Parte III por unanimidad, informará a los parlamentos nacionales al menos con cuatro meses de antelación.

Por último, *la información del Tribunal de Cuentas a los parlamentos nacionales* se regula con la previsión de que el Tribunal de Cuentas, si bien a título informativo les enviará al mismo tiempo que al Consejo de Ministros y al Parlamento Europeo su informe anual, si bien sólo a título informativo.

Ya hemos dicho que el aspecto más sobresaliente de este protocolo es el tratamiento que recibe el dictamen motivado sobre propuestas legislativas. En efecto, los parlamentos nacionales podrán dirigir a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo de Ministros y de la Comisión un dictamen motivado sobre la conformidad de una propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad, de acuerdo con el procedimiento que regula el protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Además, y con el objeto de que los dictámenes puedan ser atendidos por sus destinatarios, se establecen una serie de cautelas temporales. Entre el momento en que la Comisión transmita al Parlamento Europeo, al Consejo de Ministros y a los parlamentos nacionales de los Estados miembros una propuesta legislativa en las lenguas oficiales de la Unión Europea y la fecha de inclusión de dicha propuesta en el Orden del día del Consejo de Ministros con miras a la adopción de una posición en el marco de un procedimiento legislativo, deberá transcurrir un plazo de seis semanas, salvo excepciones por motivo de urgencia, debiendo mencionarse estos en el acto o la posición del Consejo de Ministros común. A lo largo de esas seis semanas no podrá constatarse ningún acuerdo sobre una propuesta legislativa, salvo en los casos urgentes debidamente motivados. Entre la inclusión de una propuesta de el orden del día del Consejo de Ministros y la adopción de una posición deberá transcurrir el plazo de diez días”.⁹⁶⁴

El apartado II del protocolo se refiere a la *cooperación interparlamentaria*. En él se regula explícitamente la cooperación entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales. Además, la COSAC, tal como ocurría en el protocolo anterior, puede dirigir al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión las contribuciones que considere oportunas y fomentar las relaciones y el intercambio de información entre los parlamentos nacionales entre sí y con el Parlamento Europeo. Como aspecto novedoso en la regulación de las funciones de la COSAC destaca el hecho de que ésta pueda

⁹⁶⁴ Punto 4 del apartado I del Protocolo sobre el papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea.

organizar conferencias interparlamentarias sobre temas específicos, entre los que se encuentran la política exterior y de seguridad común, y los de política común de seguridad y defensa. Si bien es cierto que los resultados de esas conferencias no vincularán a los parlamentos nacionales.

El segundo de los protocolos está dedicado a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y ha de interpretarse de forma sistemática, atendiendo al contenido del protocolo que venimos de analizar. Así, este carácter complementario del protocolo se advierte en la regulación de las obligaciones de información de las instituciones a los parlamentos nacionales. La Comisión deber enviar a estos sus propuestas modificadas, al mismo tiempo que a al Consejo y al Parlamento, en su caso. El Parlamento y el Consejo, por su parte, han de remitir a los parlamentos nacionales tras su adopción sus resoluciones legislativas y sus posiciones.

Por otra parte, sobre el dictamen motivado emitido por los parlamentos nacionales sobre la conformidad de una propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad, éste debe de realizarse en el plazo de seis semanas, tal como se establece en el *Protocolo sobre el papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea*, obviamente, en dicho dictamen han de señalarse “las razones por las que la propuesta no se ajusta al principio de subsidiariedad”. Uno de los aspectos más interesantes de este protocolo es que permite que los parlamentos nacionales consulten a los respectivos parlamentos regionales de los Estados miembros. Ahora bien, corresponderá al Derecho interno de cada Estado miembro el determinar cuando procede dicha consulta o incluso si esta tiene o no lugar. En todo caso se abre una nueva vía de participación de los parlamentos regionales.

También regula el protocolo las consecuencias de estos dictámenes motivados. Si al menos un tercio de los votos que corresponden a los parlamentos nacionales (un voto

por cada cámara y dos en caso de parlamento unicameral) emiten dictámenes motivados por incumplimiento del principio de subsidiariedad la Comisión habrá de volver a estudiar la propuesta. En el caso de que se trate de propuestas de la Comisión o de los Estados miembros en el marco del artículo III-160 sólo será necesario un cuarto de los votos. En todo caso la comisión podrá mantener, modificar o retirar su propuesta, que deberá, eso sí, estar motivada.

Un aspecto que merece un especial comentario es la introducción por el protocolo de la facultad de los parlamentos nacionales para instar a sus gobiernos a que, según el procedimiento que se establezca a escala nacional, la interposición de recursos por incumplimiento en materia de respeto al principio de subsidiariedad por los actos legislativos de la Unión. Dos son las modalidades de recurso establecidos en el protocolo. Por una parte, el recurso por incumplimiento interpuesto por los Estados miembros y, por otra, el recurso por incumplimiento transmitido por estos “de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su parlamento nacional o de una cámara del mismo.” Será, pues el ordenamiento interno el que habrá de regular esta modalidad de recurso. Si bien queda planteado el interrogante de saber si los Estados están obligados a transmitir los recursos de sus parlamentos o si, como consecuencia de la regulación interna, se puede limitar y condicionar esta obligación. Será también necesario que desde a ordenamiento comunitario se regule la situación tanto del Estado miembro como del parlamento nacional en la tramitación de dicho recurso.

Por último, la posición del Comité de las Regiones que da fortalecida, ya que está legitimado directamente para interponer recursos por incumplimiento que estén relacionados con actos legislativos que requieran su consulta para ser adoptados.

Del análisis de estos dos protocolos se deduce que el papel de los parlamentos nacionales se ha reforzado. Es evidente que se ha abierto la vía de legitimación democrática en torno a los parlamentos nacionales, siguiendo el camino propugnado por

la anteriormente mencionada *Resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales en el marco de la construcción europea* de 7 de febrero de 2002, en la que se señalaba que “para colmar el déficit democrático y garantizar una mayor democracia en la Unión es necesario reforzar el componente parlamentario en el sistema institucional europeo (...) No se puede, en modo alguno, prescindir de la “parlamentarización” de la Unión: ésta tiene que recorrer una vía original, apoyándose en dos pilares, el del Parlamento Europeo y el de los parlamentos nacionales”.⁹⁶⁵

Hasta aquí la regulación prevista en el non nato Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. El proceso de “rescate” de lo esencial del contenido del mismo ya ha sido analizado en el epígrafe IV.3, así como la inclusión del nuevo artículo 12 TUE en el Título II, por lo que no me detendré en ello.

Sí quisiera resaltar, sin embargo, las novedades que incorporan los dos protocolos que, con el mismo nombre que los anteriores, quedan anexados al TUE:

1. En primer lugar, se amplía de seis a ocho semanas el plazo de que disponen los Parlamentos nacionales para examinar los proyectos de actos legislativos y para formular su dictamen motivado en materia de subsidiariedad.
2. En segundo lugar, se añade un mecanismo de control reforzado de la subsidiariedad. Así, cuando un proyecto de acto legislativo sea objetado por una mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales, la Comisión habrá de volverlo a examinar, aunque podrá decidir mantenerlo, modificarlo o retirarlo. En el caso de que decida mantenerlo, habrá de

⁹⁶⁵ Resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales en el marco de la construcción europea (2001/2003(INI) DOCE C 248E de 21. 11.2002.

justificarlo a través de un dictamen motivado en el que explique por qué considera que se respeta el principio de subsidiariedad. Este dictamen, junto con los dictámenes correspondientes de los Parlamentos nacionales, será transmitido al legislador de la UE (al Consejo y al PE) y es aquí donde se pondrá en marcha un procedimiento específico.

3. Antes de que concluya la primera lectura, de acuerdo con el procedimiento el legislador estudiará la compatibilidad de la propuesta de la Comisión con el principio de subsidiariedad.
4. Si por una mayoría del 55% de los miembros del Consejo, o una mayoría de los votos emitidos en el PE, el legislador entiende que no es compatible con el citado principio, entonces la propuesta legislativa se desestimarán.
5. Por último se introduce la obligación de informar a los Parlamentos nacionales de las solicitudes de adhesión de nuevos Estados a la Unión.

Tras este análisis meramente descriptivo de la evolución del papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea, el siguiente epígrafe abordará la cuestión del encaje de dicho papel dentro de la concepción del principio democrático que se viene defendiendo a lo largo de estas páginas.

VI.5.3. Reflexiones en torno al encaje de los parlamentos nacionales en la articulación del principio democrático en la Unión Europea.

Hasta el momento hemos realizado un análisis del contenido y la evolución de la participación de los parlamentos nacionales en el proceso de construcción europea y para ello hemos partido de dos realidades: por una parte, la compleja estructura

institucional, fruto, como hemos visto, de lógicas contrapuestas, y por otra, el déficit democrático como uno de los conceptos inspiradores del nuevo papel que los parlamentos nacionales parecen estar llamados a desempeñar. Ante esta realidad cabe preguntarse ahora si por la adecuación de la regulación propuesta.

Acometeremos estas reflexiones siguiendo el guión establecido por la *Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea* ⁹⁶⁶ en la que se formulan tres preguntas referidas a los parlamentos nacionales:

- *¿Deben estar representados en una nueva institución, junto al Consejo y el Parlamento Europeo?*

¿Deben desempeñar una función en los ámbitos de acción europea en los que no es competente el Parlamento Europeo?

- *¿Deben centrarse en el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, por ejemplo, mediante un control previo del respeto del principio de subsidiariedad?*

Contestemos, pues, separadamente estas preguntas.

- *¿Deben estar representados (los parlamentos nacionales) en una nueva institución, junto al Consejo y el Parlamento Europeo?*

Tras esta pregunta sobrevuela la idea de la creación de una segunda cámara de la Unión, de representación territorial (nacional) siguiendo el ejemplo de los Estados federales. Se

⁹⁶⁶ Anexo a las Conclusiones de la Presidencia: Declaración sobre el futuro de Europa Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. SN 300/1/01 REV 1.

trataría de una especie de Senado que actuara como contrapeso y control de la actividad de la Unión en la que estuviera representado el principio democrático desde el punto de vista de los intereses nacionales.

Ahora bien, entendemos que esta segunda cámara no haría sino crear más problemas de los que pretende resolver. Dos fueron los argumentos de peso que se esgrimieron en las sesiones de la convención al respecto. Por una parte, se adujo que “se corría el riesgo de hacer más compleja y menos visible para los ciudadanos la arquitectura institucional de la Unión”. Junto a este argumento la Convención señaló que “se debilitaría políticamente al Parlamento Europeo, cuando precisamente este último debería convertirse en colegislador por regla general”⁹⁶⁷

Estoy plenamente de acuerdo con ambas ideas. Una nueva cámara, lejos de fomentar la simplificación del proceso normativo de la Unión introduciría un nuevo elemento de complejidad, importado de realidades político- constitucionales diferentes y que tendría que acomodarse en el seno del ya por sí complejo y mutante principio de equilibrio institucional al que hacíamos referencia al comienzo de estas páginas. Por una parte, desde una óptica interna, no haría sino añadir nuevos elementos de ineficacia a la labor cotidiana desarrollada por los parlamentos nacionales.

Por otra parte el Parlamento Europeo se podría ver debilitado o, al menos, limitado en sus posibilidades de expansión. Esta tensión entre los poderes del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales ha estado presente a lo largo de estas reflexiones⁹⁶⁸ y nos lleva a la segunda de las preguntas formuladas en Laeken:

⁹⁶⁷ Vid. el punto 30 de la Nota relativa a la Sesión Plenaria. Bruselas 6 y 7 de junio de 2002. Convención Europea. Bruselas. 19 de junio de 2002 827.06) OR. Fr.CONV 97/ 02.

⁹⁶⁸ Cfr. POEHLE, K. “Le Parlement européen et nationaux dans la fonction législative” *Revue du Droit Public*. 1991, pp.393-436; MAURER, A., WOLFGANG, W. (Edits.) *National Parliaments on their way to Europe: Losers or Latecomers?*. Baden-Baden: Nomos. 2001

- ¿Deben desempeñar (los parlamentos nacionales) una función en los ámbitos de acción europea en los que no es competente el Parlamento Europeo?

Se trataría de aumentar el protagonismo de los parlamentos nacionales en la Unión Europea para que (como legítimos representantes del principio democrático en el seno de sus respectivos Estados) pudieran llevar a cabo una serie de funciones que excederían de la competencia que en la actualidad posee el Parlamento Europeo.

Sin embargo, y como venimos señalando, se corre el peligro de que al hacer hincapié en el papel de los parlamentos nacionales como garantes del principio democrático se esté apostando claramente por la lógica interestatal frente a la supranacional. Como señala el profesor Liñán “el mismo hecho de que la incorporación de los parlamentos nacionales se presente como solución al problema de las deficiencias democráticas del sistema de la Unión Europea comporta, guste o no, un riesgo de paralización (o ralentización al menos) del proceso de reforzamiento del Parlamento Europeo”⁹⁶⁹

En efecto, como poníamos de manifiesto al referirnos al problema del déficit democrático, el problema surge cuando se transfieren a la Unión una serie de competencias soberanas y los Estados pierden, por tanto, la posibilidad de usar los mecanismos internos de control democrático sobre dichas competencias. Esta situación no sería preocupante si a escala comunitaria se desarrollasen unos mecanismos similares que permitieran, desde la lógica democrática, la fiscalización de esas funciones desempeñadas ahora por las instituciones comunitarias, fundamentalmente por el Consejo. Sin embargo tales mecanismos no existen o son muy imperfectos. Ahora bien, ante esa situación caben dos posiciones, partir del reconocimiento de la imposibilidad de que la Unión Europea sea capaz de resolver los problemas de legitimidad

⁹⁶⁹ LIÑÁN, D. Opus cit. p.188

democrática desde su propia arquitectura institucional y volver la vista a los parlamentos nacionales como representantes de los *demos*, de los pueblos de Europa, o intentar resolver ese problema desde dentro del propio sistema de la Unión, opción por la que nos decantamos.⁹⁷⁰ Porque un incremento del protagonismo de los parlamentos nacionales puede llegar a hacernos creer que se está reforzando el principio de legitimidad democrática en el seno de la Unión Europea, cuando lo que subyace, a nuestro entender es que ni el Consejo como institución ni los jefes de Estado y de Gobierno desean iniciar un proceso de legitimación democrática en términos similares a los que tiene lugar en el seno de cada Estado. El Consejo, así, sólo se encuentra constreñido por un control difuso y heterogéneo en los parlamentos de los Estados miembros. Como ha señalado la vicerectora del Colegio de Europa, Piotr Nowina-Konopka:

“Let’s change our perspective for a while and assume that a national parliament and national government come under severe criticism, accused of democratic deficit. Would it be relevant to seek a solution by inviting regional or local legislative and executive institutions to counterbalance this inconvenience on national level, and therefore to involve them in an all-country level decision-taking? It’s hard to believe it would.”⁹⁷¹

Es evidente que no podemos hacer una traslación exacta de las relaciones entre los parlamentos nacionales y los parlamentos regionales al ámbito de las que existen entre

⁹⁷⁰ Sobre esta cuestión existe un encendido debate doctrinal, con posturas contrapuestas, como ponen de manifiesto los siguientes trabajos: NEUNREITHER, K. “The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments”. *Government and Opposition*, n.º 3, vol. 29 (1994). Pp. 299 – 314; RIDEAU, J. “National Parliaments and the European Parliament – Cooperation and Conflict”. En SMITH, E. *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. London: Kluwer International Law, 1996; GUSTAVSSON, S. “Preserve or Abolish the Democratic deficit”. En SMITH, E. *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. London: Kluwer International Law, 1996. Pp. 100 y ss.

⁹⁷¹ NOWINA KONOPKA, P. *Democratic Deficit: a European scapegoat for Domestic trouble*, en “European Foreign Affairs Review 8: 1-4, 2003.

el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales. Pero el símil que establece la profesora Nowina-Konopka es muy ilustrativo para entender hasta qué punto el recurso a los parlamentos como instrumento para la resolución de los problemas del déficit está desenfocado.

Por otra parte resulta paradójico que se busque en los parlamentos nacionales la solución a un problema de escala europea cuando esos parlamentos están atravesando por una crisis que afecta a sus relaciones con la ciudadanía, a la subordinación al poder legislativo, a la pérdida de centralidad en el debate político, a la insuficiencia de sus mecanismos de control y un largo etcétera. Se pretende así quitar la paja en el ojo ajeno sin percatarse de la viga que se lleva en el propio.

Por otra parte, también es conveniente tener en cuenta que los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo responden a lógicas distintas. Son frutos de distintos procesos históricos, producto de visiones políticas de gran complejidad que han de entenderse, además, como parte de engranajes institucionales más amplios. En definitiva sólo pueden comprenderse dentro del sistema al que pertenecen.⁹⁷²

Sólo desde la perspectiva de aquellos que abogan por la inexistencia de un *demos* europeo tendría sentido el apostar por el freno al impulso del papel del parlamento europeo en beneficio de los parlamentos nacionales, pero como ya hemos expuesto con detenimiento no compartimos en esta tesis.

Por último, contestemos a la tercera pregunta planteada en Laeken.

⁹⁷² Cfr. DUVIEUSART, J. “Le rôle des parlements nationaux et du Parlement européen dans le développement des Communautés”. En AA.VV. *Institutions communautaires et institutions nationales dans le développement des Communautés*. Bruxelles: Editions de l’Institut de Sociologie-Université Libre de Bruxelles.1968 ; PERNICE, I. “The Role of National Parliaments in the European Union”. *WHI Paper*. 2001, nº 5,

- ¿Deben centrarse en el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, por ejemplo, mediante un control previo del respeto del principio de subsidiariedad?

Este asunto es el que ha tenido un mayor desarrollo, como hemos puesto de manifiesto al analizar los dos protocolos. Ya hemos expresado nuestra opinión contraria a un incremento del papel de los parlamentos nacionales que pueda poner en peligro la lógica supranacional y el natural desenvolvimiento del Parlamento Europeo. Sin embargo, una vez que se ha optado por recurrir a una mayor participación de los parlamentos nacionales en el proyecto europeo entendemos que el control del principio de subsidiariedad es una vía natural para el desenvolvimiento de esta participación.

Este papel a desempeñar por los parlamentos nacionales ha de estar inscrito, como indicaba en la introducción a este epígrafe, en la realidad del complejo entramado de interrelaciones que conforman la *politeya* de la Unión Europea, que en palabras de Hooghe y Marks, conforma “un sistema de gobernación de varios niveles que abarca un variado número de instituciones y de autoridad en los niveles supranacional, nacional y subnacional de toma de decisiones”⁹⁷³

En todo caso, y estas reflexiones pueden ser aplicables a la cuestión que nos ocupa en general, abogo por reinterpretar el papel de los parlamentos nacionales en el sentido de que más que referirnos a una integración de los mismos en la Unión Europea, se hace necesario que tanto éstos como el Parlamento Europeo y el resto de las instituciones comunitarias sean conscientes del lugar que ocupan, de las funciones que poseen y tiendan lazos de cooperación, que en el caso de los parlamentos nacionales implicará un

⁹⁷³ HOOGHE, L y MARKS, G. “Una politeya en formación: pugnas sobre la integración europea”. En LLAMAZARES, I. y REINARES, F. (eds.) *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 1999.

mayor compromiso con el proyecto comunitario y un mayor esfuerzo por acercar la idea de Europa a los ciudadanos de su Estado. En nuestra opinión, sólo de esta forma el remedio no será peor que la enfermedad y no tendremos que decir, como la Jacqueline de Molière: *“J' aime bien mieux qu' on ne me guérisse pas”*.

CONCLUSIONS.

I.- Originally, the European Communities did not pay particular attention to the question of how the democratic principle at its core would function. As International Organisations, they received their legitimacy from the expressed consent of the Member States via the powers conferred in the founding Treaties. This functionalist approach became the driving force behind European integration and relegated the principle of democracy to the level of the Member States.

The above must be qualified by stating that the Treaties do introduce the seeds of democratic principle with the creation of the Parliamentary Assembly (with second grade democratic legitimacy and limited powers) but the deployment of the principle is to be phased in. The integration process was made more complex by using a gradualism approach, meaning the EC continued to acquire new powers (some of which affect the sensitive issue of the sovereignty of its Member States). As a consequence of all of this, the need to develop the principle of democracy at supranational level is clear.

II.- Various primary law reforms will gradually phase in the development of democratic principle through two main approaches:

1. The progressive development of the powers of the European Parliament (self-named as such in 1962 and enshrined in the Single European Act of 1986). In turn, the Parliament sees its democratic legitimacy increase (a landmark being the elections held in 1979 by direct universal suffrage in a free and secret ballot).
2. The express recognition of the democratic principle as such. Article 6 of the Treaty on European Union (“TEU”) following the Amsterdam reform (Article 2 of the TEU now in force). From this recognition a theoretical articulation of the

principle is produced by the current TEU, incorporating many of the advances contained in the unsuccessful Treaty to establish a Constitution for Europe.

The Court of Justice of the European Union has had a major role throughout this process, and first introduced the term "democratic principle" in its then European Communities role (CASE 138/79, Roquette Frères SA / Council (1980) ECR 3333). The Court has emphasised the protection of the powers of Parliament as part of the defence of the principle of institutional balance, in a way that furthered, when they were not otherwise being encouraged, the Treaty reforms concerning the principle of democracy.

III.- Characterising the principle of democracy enshrined in Article 2 of the TEU (the Union "is founded", among other elements, on the value of democracy) as a *fundamental constitutional principle* of the European Union.

It is a *principle*, in as much as (following Professor Robert Alexy's theories on principles) it is an optimisation mandate that operates in the sphere of an "ideal ought". It has a high axiological content (hence its conceptualisation as a value in the wording of Article 2 of the TEU) but it adheres more to the model of a principle than a value. Not surprisingly, the Court of Justice of the European Union has repeatedly referred to the "democratic principle", as did the aforementioned Article 6 of the TEU introduced by the Amsterdam reform. The expression is also used verbatim in Article 10 of the TEU to refer to the principle of representative democracy.

It is *constitutional*, not in the same terms as the typical constitutional standing of a State, but in the sense that it established the CJEU while recognising it as an integral part of the Constitutional Charter of the then European Communities (CASE 294/83, Parti écologiste "Les Verts" / European Parliament. (1986. ECR 1365). The

democratic principle is constitutional in that it impacts upon the rest of the legal structure, it facilitates the institutional system and the distribution of powers and functions, as well as the system of execution and control, and it is in a position of prominence over any other regulation.

It is *fundamental*. The wording of Article 2 of the TEU provides that the European Union is founded on the principle of democracy. In effect, the principle is the basis of the legal system of the Union. The principle forms part of the central standards within the constitutional charter of the European Union, hence its fundamental character.

The principle of democracy acts as a guide and interpreter of EU law, is highly axiological, and in turn has full regulatory effectiveness. It is emerging as a boundary and objective in the EU's legal system and, as a fundamental constitutional principle, it is becoming an identifying element of the political legal system and an expression of its legitimacy. It is an appeal standard, a meta-norm which, as Norberto Bobbio states, has "the function to regulate those particular human acts that are acts of producing standards."

IV.-The democratic principle has a number of specific legal implications across three levels:

- Firstly, the democratic principle impacts upon the Member States of the Union, so that respecting and promoting the principle is an unavoidable prerequisite to membership (Article 49 TEU) and ensures the Union can exercise its powers fully and peacefully (Article 7 TEU).
- Secondly, the democratic principle should guide the actions of the Union internationally (Article 21 TEU). Nevertheless, this study focuses on the implications of the principle within the EU and does not address international implications.

- Thirdly, the democratic principle provides the backbone of the institutional legal structure of the European Union *ad intra*. Furthermore, the TEU includes a specific title (Title II) that includes a series of provisions on democratic principles.

V.-Respect for the principle of democracy is a prerequisite to membership of the European Union (Article 49 TEU). However, its implementation in the first instance did not rely upon Treaty regulations, but upon a legal conviction about the advantages of its implementation, which was an unwritten common law of the European Union. This unwritten rule has already been applied in the expansions towards the south (Greece, Spain and Portugal), and it will be progressively constitutionalised by being referenced in future Treaties (from the most general references introduced after the Maastricht reforms to the most specific since the Treaty of Amsterdam). Meanwhile, the democratic principle has been incorporated into the Copenhagen Criteria as a political requirement and its role, especially prominent in the case of extensions to the East, has not diminished with the recent accession processes, as evidenced by the cases of Croatia and Turkey.

VI.-The democratic principle, as a foundation of the Union which must be respected by Member States, has in its penalty procedures in Article 7 of the TEU an additional guarantee to be provided by the constitutions of said Member States. This guarantee is not to be understood as the application of a uniform standard which undermines the principle of respect for national identity, but it must contribute to the formation of a visible core which can identify the essential elements of representative and participatory democracy within each of the States.

None of this can substantially alter the character of the European Union as an International Organisation of integration. It is a control measure by the EU over Member States which, without ever reaching a level which implies the presence of a

federal state model, allows for the integration of States into a collective order, established by the constitutions of said Member States.

In any case, the application of the procedures of Article 7 of the TEU clearly involves a number of political-diplomatic tensions that cannot be circumvented. The procedures, in effect, raise issues which affect the sovereignty of Member States. In fact, so far none of these mechanisms have ever been used.

VII.-It is ironic that just when the European Parliament starts to gain more power (especially after the Maastricht Treaty) the debate on the democratic deficit within the European Union, both in the media and academic and political arenas, increases. The reason for this is that it is the precise moment that a greater transfer of sovereignty to the European Union occurs. States lose sovereign powers and must determine whether the European Union exercising those powers is accompanied by a sufficient degree of democratic control. I describe this situation in what I call the dilemma of supranational democracy: in this context, the dilemma is that the power transfers from the state level to the supranational level reveal a certain void of legitimacy. In other words, we must make the decisions where the problems are, but where the problems are there are no democratic structures as sophisticated as those within the States. This dilemma is at the centre of the debate on the future of democracy at supranational level.

The truth is that we can find the beginning of a paradigm shift (using the terminology of Kuhn) within democratic theory and practice in the international arena, which would, in turn, redefine the role of the sovereign State. In any case, despite the shortcomings, supranational democracy is precisely where the European Union has made most progress, reaching a level of development unprecedented in legal history and international politics.

VIII.-In analysing the problem of the democratic deficit in the European Union, we find, if we leave aside factors that refer to the absence or otherwise of a European *demos* and a lack of an essential Europe-wide civil society facilitated through an advanced system of political parties, that the rest of the questions are related to the institutional structure of the European Union and the process of decision making. At the heart of the matter is, therefore, the tension between interstate and supranational processes, as well as the evolution of the functional bureaucratic model led by executives from Member States in the Council and the European Council.

If in the process of European construction, democratic controls at the state level are lost while transferring EU state powers, we can see that the remedy for problems affecting the democratic principle can largely be found in the area of the EU rather than national parliaments, since the problem of a democratic deficit sits in the European Union. As noted by Professor Moreiro, the evolution of the European reality makes the need to "overcome the functionalist view of legitimacy, to make way for new perspectives of social legitimacy more in line with the principle of democratic rule" patently clear.

The democratic deficit should not be understood, then, as a structural and irreversible reality of the European institutions. Faced with those who believe that all efforts to create a democratic political structure outside the sphere of a nation state are doomed to failure, it must be stressed that the deficit, far from increasing, has been gradually decreasing. The powers of the European Parliament have increased considerably to be almost equal with the Council on essential issues such as drafting regulations and budgets. Important aspects of the democratic principle have been emphasised, such as increasing transparency and improving the instruments of participatory democracy. There has been, therefore, an important evolution that we cannot ignore and, despite the obstacles, there is nothing to prevent the deficit problem continuing to decline qualitatively.

IX.-In proceeding to analyse the regulation of democracy in Title I of the TEU, it is interesting to first approach the conceptual boundaries of the term democracy and delve deeper into the two semantic elements of the term: *demos* and *kratos*.

Regarding *demos*, I have refuted the theories that deny the existence of a European *demos*, and argued against conceptions of *demos* linked to Volk (a community of national, linguistic, historical and cultural character). I advocate the existence of a *demos* based on three essential elements:

- A plural community of people sharing a common political project: an idea advocated by Ortega y Gasset in "The Revolt of the Masses."
- A citizenship upheld by the existence of common values, rights and duties, in accordance with Habermas's ideas about a potential inter-subjectively shared setting.
- The development of a European public space and a common political culture. It is at this point that there is still ample room for the development of *demos* in the framework of the European Union.

X.-With regard to *kratos*, starting from the traditional theories based on the rule of law, it is clear that *power must be limited and organised by law*. Limited in as much as it is required by the recognition and guarantee of fundamental rights, and organised as much as there is an established separation of powers and respect for the rule of law and the principle of legality. In projecting these assumptions upon the European Union, we found ourselves faced with Union ("Community" in the words of the CJEU) of Law, in which power is limited by a complex system protecting fundamental rights and organised by a jurisdictional and procedural system regulated by the founding Treaties. The traditional system of separation of powers is replaced by a sophisticated mechanism

of institutional balance. In any case, I believe that there is a deep interdependence between the idea of a regulated, limited power and a democratic power, the first is understood as a requirement of the second.

Because in effect *power must be democratically legitimised*, in the case of the European Union, this legitimacy has the characteristic of being combined with interstate legitimacy in as much as it is an International Organisation. In any case, it meets, with nuances, with the minimum requirements of a *representative democracy*, articulated around the institution of the European Parliament, and has developed a number of elements of *participatory democracy*.

Together with the configuration of the European Union as a multilevel democracy, the need to have different democratic mechanisms in the different layers of decision making, with special relevance of the role of national parliaments, is implied.

In this theoretical context, from a semantic analysis of the term democracy, it is clear that the fundamental elements that constitute democracy were specified within Title II of the TEU (*Provisions on Democratic Principles*): the principle of equality of citizens (Article 9 TEU), the principle of representative democracy (Article 10 TEU), and the principle of participatory democracy (Article 11 TEU). In addition, the role of national parliaments (Article 12 TEU) has to be understood in the context of a multilevel democracy.

XI.-Title II of the TEU (which responds to the simplification and evolution of Title VI of Part I of the unsuccessful *Treaty establishing a Constitution for Europe*) opens with a recognition of the principle of equality of citizens of the European Union.

This principle covers different aspects of formal equality, understood in its traditional sense of equality before the law:

- Equality as a requirement of general principle. Equality of all citizens of the European Union as recipients of the regulations and their application by the courts.
- Equality as a requirement of equal status, which implies equal treatment in situations in which elements or circumstances arise which are not coinciding but are estimated to have been considered irrelevant in the exercise of the rights of a European citizen or in applying the same regulation.
- Equality as a requirement of differentiation that exists when it is necessary to distinguish the treatment of different situations that present similarities but are not the same. Equality as a requirement of differentiation, in the end, is connected to material equality given that, in establishing the relevant information, you can take into account general redistribution criteria that satisfy the needs of the citizen.
- Equality as a requirement of due process. Equality is treated as a practical guarantee of consistency in terms of the application of European Union law, both administrative and judicial.

XII.-It is understood that the principle of representative democracy in the European Union as described in Article 10 of the TEU is an intelligible principle. Only by considering the specific nature of the European Union can we understand the true extent of the representative principle. The following special characteristics of the principle of representation in the EU stand out:

1. It is the principle of representation of an International Organisation with an International Treaty as its political and legal basis, and with interstate processes present in its structure. However, the European Union is more than simply an International Organisation, it is a highly developed International Organisation of integration. An acknowledgement of the federal components which sit alongside internationalist elements within the European Union leads us to accept the adequacy of the Union (with its pertinent nuances) as a model of supranational federalism, which in any case is State-based and coexists with the International Organisation's own intergovernmental components.

2. Only within the context of the above can the recognition of the dual legitimacy of the European Union be understood. Indeed, the institutional framework of the Union is designed for a dual legitimacy, the legitimacy of States (the legitimacy of an International Organisation, as we have emphasised) represented in the Council and the European Council, and the democratic legitimacy of its own citizens who are represented in Parliament, via direct universal suffrage elections since 1979.

3. This implies that the traditional division of powers established by Montesquieu is replaced by a complex web of checks and balances arbitrated by the principle of institutional balance. The role of the Court of Justice of the European Union has highlighted the importance of Parliament as part of the institutional balance in defending the guaranteed democratic principle. By understanding the principle of representative democracy through the institutional balance (and the overlapping of different processes involved in an International Organisation of integration with a dual interstate and democratic legitimacy), a functional division is established in which the legislative power is shared between the European Parliament (directly elected by

universal suffrage, the expression of democratic process) and the Council (with ministerial representatives of democratic governments, the expression of interstate process). To this we should add supranational process (specifically embodied by the Commission, which retains the quasi monopoly of legislative initiative) and legal process, with the Court of Justice of the European Union as a guarantor.

4. With the progressive reforms of primary law, Parliament has greatly increased its powers (especially in the field of co-legislation, the budgetary process, and the procedure for appointments in the Commission). Despite all the shortcomings (the most notable being the absence of a uniform electoral procedure), Parliament today enjoys a formal democratic legitimacy on account of its elections "by direct universal suffrage in a free and secret ballot" (Article 14.3 TEU), to which we must add a material democratic legitimacy which is evidence of marked progress (Article 14.1 TEU).

XIII.-By creating opportunities for citizen action in the field of organised civil society (which is paradoxically defined by its non-institutional character – not belonging to any political power – on one hand and its public service on the other), participative democracy can become a subsidiary and complementary instrument of representative democracy, while never acting as a substitute for it, nor a means to correct the deficiencies of representative democracy. A properly articulated democratic principle must be based on two pillars, representation and participation, and cannot allow the advances in one to hide the deficiencies in the other. In any case, participatory democracy properly understood does not only allow citizens closer to institutions, but it must also create conditions for democracy beyond the strictly political sphere to become a form of social organisation, or, to use the expression of Adela Cortina, a "lifestyle."

The admission of the principle of representative democracy in Article 11 of the TEU is born from the unsuccessful Treaty Article to establish a Constitution for Europe, and responds to the needs highlighted in the open debate about the democratic deficit in the European Union. This article concludes by raising awareness of the role of organised civil society that already has its place in the European construction process via the work of the Economic and Social Council, and the lobbying practices being carried out in and around the European institutions. Regarding these practices, the task of the European public authorities has been to harness the phenomenon through the regulation of their activity (creating a code of conduct) and through promoting transparent lobbyist activity.

Despite the vagueness and lack of technical rigour within Article 11 of the TEU, its great contribution is the European Citizens' Initiative. The ECI does not imagine a profound transformation in the Union's legislative mechanism. It is true that it is effective in bringing citizens closer to the decision-making process, which allows for European-wide social mobilisation, but the fact remains that the Commission still guards its power of initiative and is unwilling to substantially alter the institutional balance. In any case, it is fair to say that this is a pioneering instrument in the field of supranational democracy.

XIV.—Starting from the conception of the European Union as a network of overlapping levels of authority and rules, which encompasses the activities of the institutions of the European Union, but also of the state, regional and local institutions, I understand, following the models of Pernice and Marks, that we are facing the emergence of a multilevel governance. A system of continuous negotiation between governments located in various supra-national, regional and local level territories as a result of an

extensive process of institutional creation and the relocation of centres of power. This relocation has driven some functions, previously centralised in the state, up to the supranational level, and others down to the regional local level.

It is in this context that the role to be played by national parliaments, regulated in Article 12 of the TEU and the two protocols on the subject, must be understood. This role is to be interpreted in full cooperation with the institutions of the Union, and within the network of overlapping powers at different levels of decision making. Under no circumstances can they replace the role of the European Parliament, or be used as a means to remedy a perceived lack of democratic legitimacy in the EU institution that embodies the will of European citizens. Otherwise, this would be another manifestation of inter-statism. Democracy in the European Union must essentially be furthered by improving the functioning of the European Parliament, which must be in complementary harmony with the rest of the decision-making bodies, including national parliaments.

BIBLIOGRAFÍA.⁹⁷⁴

ABELLÁN HONRUBIA, VICORIA y VILÀ COSTA, BLANCA (dir.), OLESTI RAYO (coord.). *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*. Barcelona: Ariel, 2005, p.143.

ABENDROTH, Wolfgang: “El Estado de Derecho Democrático y Social como proyecto político”. En ABENDROTH, W: et al. *El Estado social*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1986.

AKEHUHURST, Michael. “The application of General Principles of Law by the Court of Justice of the European Communities”. *British Yearbook of International Law*. 1981, pp. 38-39.

ALBI, A. “Ironies in human rights protection in the EU: pre-accession conditionality and post-accession conundrums”, *ELJ*, vol. 15, nº. 1, pp.46-69.

ALBI, A. “Ironies in human rights protection in the EU: pre-accession conditionality and post-accession conundrums”, *ELJ*, vol. 15, nº. 1, pp.46-69.

ALDECOA LUZARRAGA, F. *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*. Vol. II, *Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid: Tecnos, 2002.

ALDECOA LUZARRAGA, F. "El Acta Única Europea: primer paso incierto en la profundización comunitaria hacia la Unión Europea", *REJ*, Vol. 7 n. 2, pp. 543-563,

⁹⁷⁴ “A estas alturas de civilización, harían falta al menos tres vidas consecutivas para abordar la bibliografía existente sobre cualquier particular, por nimio y extravagante que sea, o quizá por serlo. BENITEZ REYES, F. *Mercado de espejismos*. Barcelona: Destino, 2007, p. 37.

1986.

ALDECOA LUZARRAGA, F. “Eficiencia, eficacia y democracia. Condiciones estructurales para la mutación de la Comunidad Europea en Unión Europea y para la configuración del Espacio Político Europeo”, *Sistema*, nº 114-115, 1993, pp. 55-82.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y MUÑOZ ÁLVAREZ, A. “Hacia una ley electoral uniforme para las elecciones al Parlamento Europeo: problemas que suscita.” *Revista de Instituciones Europeas*. Vol. 3, nº 13, 1986, pp. 631-654

ALEXY, Robert. “Sistema jurídico, principios jurídicos y razón práctica” traducción de M. Atienza. En *Derecho y razón práctica*. México: Fontamara, 1993.

ALEXY, ROBERT. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES J. “La convención sobre el futuro de Europa” *Teoría y Realidad Constitucional*. 2002/2003, nº 10-11.

ALLOT, P. “European Governance and the Rebranding of Democracy”. *ELR*: [s.n.]. 2002.

ALLUÉ BUIZA, A. “La ratificación del Tratado de Lisboa y la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 30 de junio de 2009”. *Revista de Estudios Europeos*. 2010, nº. 54, p. 9-34.

ALONSO GARCÍA, R. y SARMIENTO, D. *La Constitución Europea. Texto, antecedentes, explicaciones*. Cizur Menor: Aranzadi, 2005.

ALONSO GARCÍA, R. *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Madrid: Civitas, 2006.

ALONSO, A. *España en el Mercado Común*. Madrid: Espasa Calpe, 1995

ALONSO PELEGRÍN, E. *El lobby en la Unión Europea*. Madrid: Esic editorial, 1995.

ÁLVAREZ CONDE, E. “El sistema electoral de las elecciones al Parlamento Europeo”. En *IV Jornadas de Derecho Parlamentario: Reflexiones sobre el régimen electoral*. 1993, pp. 579-600.

ÁLVAREZ CONDE, E. y ARNALDO ALCUBILLA, E. “De nuevo sobre el procedimiento electoral uniforme.” *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), nº 86, 1994, pp. 36-69.

ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (dirs.) *Comentarios a la Constitución Europea. Libro II*. Valencia: Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana-Tirant lo Blanch, 2004.

ÁLVAREZ VÉLEZ, M.I. y DE MONTALVO JÄÄSKELÄINEN F. “Los lobbies en el marco de la Unión Europea: una reflexión a propósito de su regulación en España”. *Teoría y Realidad Constitucional*. UNED. nº. 33. 2014, pp.353-376.

AMTENBRINK, F. *The Democratic Accountability of Central Banks- A Comparative Study of the European Central Bank*. Oxford: Hart Publishing. 1999.

ANASTASSOPOULOS, G. “Procedimiento electoral uniforme o principios comunes para las elecciones al Parlamento Europeo.” En VV.AA: *La democracia paritaria en la*

construcción europea. Cáceres. 2000, pp. 98-104.

ANDERSON, J. J. "The State of the (European) Union: From the Single Market to Maastricht, from Singular Events to General Theories". *World Politics* 47: 441-65, 1995.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. "El sistema institucional en el Tratado de Lisboa: entre la continuidad y el cambio". En MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*. Iustel, 2008, pp. 205-224.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P., PÉREZ-PRAT DURBÁN, L., RIQUELME CORTADO, R., GONZÁLEZ VEGA J., FERNÁNDEZ PÉREZ, B. Y MAZUELOS BELLIDO, A. En REMIRO BROTONS A. (dir) *Los límites de Europa. La adhesión de Turquía*, Documento de trabajo. Madrid: Academia Europea de Ciencias y Artes. 2005.

ANSUÁTEGUI ROIG, Francisco Javier. *Poder, Ordenamiento jurídico, derechos*. Madrid: Dykinson, 1997.

ARBLASTER, A. *Democracia*. Trad. de Adriana Sandoval. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

ARENDT, H. *Sobre la revolución*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

ASÍS ROIG, R. de. "Democracia, constitución y derechos", en LÓPEZ GARCÍA, J.A., DEL REAL ALCALÁ, A. y RUIZ RUIZ, A (eds.). *La democracia a debate*. Madrid: Dykinson, 2002.

ASÍS ROIG, R. de. *Las paradojas de los derechos fundamentales como límites al poder*. Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid y Dykinson, 2000.

ASÍS ROIG, R. de. *Una aproximación a los modelos del Estado de Derecho*. Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid y Dykinson, 1999.

ASTARLOA VILLENA, F.: “El Defensor del Pueblo en el Tratado de Maastricht”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.o 18; 1994, pp. 105 y ss.

ASTOLA MADARIAGA, Jasone. “La importancia de la paulatina codificación de los principios generales del derecho comunitario”. En: CORCUERA ATIENZA, Javier (Coord.). *La protección de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea*”. Madrid: Dykinson, 2002.

ATIENZA, N y RUÍZ MANERO, J. *Las piezas del Derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*. Barcelona: Ariel, 1996.

ATTALI, J. *Verbatim, Tome 1: Chronique des années 1981-1986*. Paris: Fayard, 1993.

ATTALI, J. *Verbatim, Tome 2: Chronique des années 1986-1988*. Paris: Fayard, 1995.

AUER, A. y FLAUSS, J.F. (coords.). *Le référendum européen*. Bruselas: Bruylant, 1997.

AZZARITI, G. “Il democratico”. En: VV.AA. *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni*

sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione comunitaria. Milano: Giuffrè, 2002.

BARBER, E. *The Political Thought of Plato and Aristotle*. Londres: Dover Publications, 1986.

BARÓN CRESPO, E. *Constitucionalización del poder legislativo en la Unión Europea*. Cizur Menor: Civitas, 2006.

BARÓN CRESPO, E. “El desarrollo de la codecisión como procedimiento legislativo de la UE”. *Cuadernos Europeos de Deusto*. Núm. 46. 2012, pp. 19-47.

BARTLETT, W. *Croatia: between Europe and the Balkans*. Londres: Routledge, 2003

BASSOLS, R. “España en la Unión Europea”. En BENEYTO PÉREZ, J.M; MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J; BECERRIL ATIENZA B. (Coords.), *Tratado sobre Derecho y Políticas de la Unión Europea, Vol. I, Desarrollo histórico y caracteres básicos de la Unión Europea. Naturaleza, valores, principios y competencia*. Capítulo 4. Madrid: Aranzadi, Thomson Reuters. 2009, pp. 223-301.

BAUER, Hartmur/Calliess, Christian (eds.) *Verfassungsprinzipien in Europa. Constitutional Principles in Europe. Principes Constitutionnels en Europe*. Berlín, Atenas, Bruselas: Sakkoulas- Berliner-Bruylant, 2008.

BECK, U. *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós, 1998.

BELL, D. *As we go into the Nineties*. Spring: Dissente, 1990, p. 176.

BELVEDERE, A.; JORI, M. y LANTELLA, L. *Definizioni giuridiche e ideologie*.

Milano: Giuffrè, 1979.

BENOÎT-ROHMER, F. "Valeurs et droits fondamentaux dans la Constitution". *Revue Trimestrielle de Droit européen*, vol. 41, n° 2, abril-junio de 2005.

BERLIN, Isaiah. *Sobre la libertad*. Madrid: Alianza Editorial, 2004.

BERSTEIN, Serge. *Los regímenes políticos del siglo XX*. Barcelona: Ariel, 1996.

BEST, E. "Legislative procedure after Lisbon: fewer, simpler, clearer?" *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. Vol. 15, n° 1, pp.85 y ss;

BETTEN, L. *THE DEMOCRATIC DEFICIT OF PARTICIPATORY DEMOCRACY IN COMMUNITY SOCIAL POLICY*, E. L. R., 1998.

BEUTLER, B. "Offene Staatlichkeit und europäische Integration". En: GRAWERT; SCHLINK; WAHL; WIELAND (ed.). *Offene Staatlichkeit*, FS für Böckenförde E.W. Berlin: Dunker&Humblot, 2001.

BIEBER, R. "Ingérence ou manifestation d'une responsabilité commune? La protection des valeurs de l'Union européenne à l'égard des États membres". En *L'intégration européenne: historique et perspectives*. Zurich: Schulthess, 2002, pp. 95-107.

BIEBER, R., PANTALIS, J. y SCHOO, J. "Implications of the Single European Act for the European Parliament". *Common Market Law Review*, 23, 1986.

BIGNAMI, F. "The Democratic Deficit in the European Community Rulemaking: A

call for Notice and Comment in Comitology”. *Harvard J. I. L.* 1999, vol. 40, núm. 2, p. 451-565.

BITSCH, M-T. « La première institution supranationale: du nouveau sur l’histoire de la Autorité de la Communauté européenne et de l’acier. » En *Journal of European Integration History*, 1, 1, 1995, 111-128.

BLACK, A. *El pensamiento político en Europa 1250-1450*. Cambridge: CUP, 1996.

BLÁZQUEZ PEINADO, M. D. *El Procedimiento contra los Estados Miembros por Incumplimiento del Derecho Comunitario*. Castelló de la Plana: Publicacions de la Universitat Jaume I, 2000.

BLUMLER, JAY G. “European Voters’ Response to the First Community Elections”. En: REIF, KARLHEINZ (ed.), *European Elections 1979/81 and 1984. Conclusion and Perspectives from Emperical Research*. Berlin: Quorum. 1984.

BLUMLER, JAY G. and FOX, A.D. *The European Voter: Popular Responses to the First European Community Elections*. London: Policy Studies Institute. 1982.

BOBBIO, N. “Eguaglianza ed egualitarismo”. *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, 1976, págs. 321 y ss.

BOBBIO, N. “Eguaglianza ed egualitarismo”. *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, 1976, págs. 321 y ss.;

BOBBIO, Norberto. *El futuro de la democracia*. Fernández-Santillán, José F. (trad.). 3ª edición. México: Fondo de cultura económica. 2001.

BOBBIO, Norberto. *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*. Fernández-Santillán, José F. (trad.). México: Fondo de cultura económica. 2002.

BOBBIO, Norberto. *Igualdad y libertad*. Barcelona: Paidós. 2000.

BOBBIO, Norberto. *Teoría General del Derecho*. Madrid: Debate, 1992.

BOBES SÁNCHEZ, M. J. “La integración europea según el Tribunal Constitucional Federal Alemán. Comentario a la Sentencia del BVerfG sobre el Tratado de Lisboa”. *Revista Española de Derecho Europeo*. 2010, nº. 33, p. 157-186.

BOGDANDY, A. von y BAST, J. “El orden competencial vertical de la Unión Europea: contenido y perspectivas de reforma”. En GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (dir.) *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*. Madrid: Civitas. 2002, pp. 19-67.

BOGDANDY, A. von. “Constitutional Principles”. En: BOGDANDY, A. von. y BAST, J. (eds.) *Principles of European constitutional Law*. Oxford y Portland: Hart Publishing, 2007.

BOGDANDY, A. von. “Prinzipien der Rechtsfortbildung im europäischen Rechtsraum - Überlegungen zum Lissabon-Urteil des BVerfG”. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2010, nº. 1-2, p. 1-5.

BOGDANDY, A. von. *Gubernative Rechtsetzung*. Tübingen: Mohr, 2000.

BOOB, D. y FORMAN, J. “Enlargement: Legal and Procedural Issues”, *CMLRev*, 32, 1995.

BORGMANN-PREBIL. Y. "European citizen and the rights revolution." *Journal of European Integration*, 2008-4, pp. 311 y ss.

BOSSUYIT, M: *L'interdiction de la discrimination dans le droit international des droits de l'homme*. Bruselas : Bruylant, 2003.

BOURGORGUE-LARSEN, Laurence. "La démocratie au sein de l'Union européenne. De la constitution composée à la démocratie composée ». En BAUER, Hartmur/Calliess, Christian (eds.) *Verfassungsprinzipien in Europa. Constitutional Principles in Europe. Principes Constitutionnels en Europe*. Berlín, Atenas, Bruselas: Sakkoulas- Berliner-Bruylant, 2008.

BRADLEY K. S. C. "Maintaining the Balance: The Role of the Court of Justice in defining the institutional position of the European Parliament", *CMLR*, 1987, 41 y ss.

BRINKHORST, L. J. y KUIPER, J. "The Integration of the New Member States in the Community Legal Order", *CMLRev.* 9. 1972.

BRÖHMER, J. "Containment eines Leviathans - Anmerkungen zur Entscheidung des Bundesverfassungsgericht zum Vertrag von Lissabon". *Zeitschrift fürEuroparechtliche Studien*. 2009, p. 543-557.

BRUGMANS H. *La idea de Europa: 1920-1970*. Madrid: Moneda y Crédito, 1972.

BRYCE, J. *The American Commonwealth*. Nueva York: Putnam's, 1959.

BÜHRER, W. "Ruhrstahl und Europa: Die Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie und die Anfänge der europäischen Integration 1945-1952." En:

BRACHER, K.D.; SCHWARZ, H.P. (eds) *Anfänge der europäischen Integration, 1945-1952*. München, 1986.

BURCHILL R. (ed.). *International Law and Democracy*. Vermont: Ashente, 2006.

BURGES, M: *Federalism and European Union*. Londres: Routledge, 1989.

CALLIES, C. “Das Ringen des Zweiten Senats mit der Euroäischen Union: Über das Ziel hinausgeschossen...”. *Zeitschrift für Europarechtliche Studien*. 2009, p. 559-582.

CAMPELL, A. "The Single European Act and the implications", *The ICLQ*, vol. 35, 1986, n. 4, pp. 932-938.

CANNIZZARO, E. y BARTOLONI, M. E. “Continuità, discontinuità e catastrofismo. Sulle reazioni Della doctrina al Lissabon-Urteil”. *Il Diritto dell'Unione Europea*. 2010, núm. 1, p. 1-18.

CANNIZZARO, V. , AMOROSINO/MORBIDELLI/MORISI, “Integrazione Europea e Democrazia degli Stati Membri” *Instituzioni Mercato e Democrazia*. Torino: G. Giappichelli, 2002.

CAPOTORTI, F., HILL, M., JACOBS, F. Y JAQUÉ, J.P., *Le Traité d'Union Européenne. Comentaire du Projet adopté par le Parlement Européen le 14 fevrier 1984*. Bruxelles: Université de Bruxelles, 1985.

CARMONA Y CHOUSSAT, J.F. *El Defensor del Pueblo Europeo*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas. 2000.

CARRERAS SERRA, F. “Análisis del Proyecto de Constitución Europea”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, nº 18, 1994, pp.3 y ss.

CARRILLO SALCEDO, J. A, “L’impact de l’adhésion sur les institutions et le droit des pays candidats: Espagne”. En WALLACE, W. y HERREMAN, I. (eds.), *A Community of Twelve? The Impact of Further Enlargement on the European Communities*. Bruges: De Tempel, Tempelhof, 1978.

CARRILLO SALCEDO, J. A. *Acto de investidura como doctor honoris causa. Univerddad Carlos III de Madrid*. Madrid: Insituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, 2006.

CARROLL, Lewis. *Through the Looking Glass*. Bristol: Parragon, 1993.

CASSESE, S. “La costituzione Europea”. *Quaderni Costituzionali*, 1991.

CASSESE, S. *Non c’è deficit di democrazia*. Disponible en Web: <http://www.europeos.it>.

CECHINNI, P., GARRIGUES, A. e ILLESCAS, R. *La Unión Europea. Eficacia y democracia*. Madrid: McGraw-Hill, 1994.

CERVERA VALTERRA, M. *El poder presupuestario del Parlamento Europeo*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003.

CHITI-BATELLI, A., *Elezione comunitaire e progetto costituente*. Mandaduria: Lacaia editore, 1984.

CHITI-BATELLI, A., *L'idea d'Europa nel pensiero di Altiero Spinelli*. Roma: Lacaia, 1989.

CHITTI, M. P. "Am Deutschen Volke. Primera nota sobre la sentencia del Bundesverfassungsgericht de 30 de junio de 2009, sobre el Tratado de Lisboa y su aplicación en Alemania". *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 2009, núm. 7, p. 4-9.

CHITTI, Mario P. "The role of the European Court of Justice in the development of general principles and their possible codification". *Revista italiana di Diritto Pubblico Comunitario*. 1995, nº 3-4, pp.661-671.

CINI, M. "European Commission reform and the origins of the European transparency Initiative", *Journal of European Public Policy*. 2008, vol. 15, nº 5, pp.743-760.

CLASSEN, C. D. "¿Fortalecimiento legítimo del Bundestag o lecho constitucional de procrustes? - Acerca de la sentencia del Tribunal Constitucional federal sobre el Tratado de Lisboa". *Teoría y Realidad Constitucional*. UNED. 2010, nº. 25, p. 237-260 (traducción de M. A. Martín Vida).

CLOSA, C. "The concept of citizenship in the Treaty of European Union" *Common Market Law Review*. 29, 1992

COBOS, V., RENIU, J.M. y SANTAMARÍA, J. "Los debates sobre el procedimiento electoral uniforme y las características diferenciales de la Unión Europea." *Revista de*

Estudios Políticos (Nueva época), nº90, 1995, pp.11-42.

CONRAD, Y. *Jean Monnet et les débuts de la fonction publique européenne. La Haute Autorité de la CECA (1952-1953)*. Louvain-la-Neuve: CIACO, 1989.

CONSTANT, B. *Principios de política*. Madrid: Aguilar, 1970.

CONSTANTINESCO, V. *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. 1974.

CONTOGEOORGIS, G. "The Greek View of the Community and Greece's Approach to Membership". En Wallace, W. y Herreman, I. (eds.) *A Community of Twelve? The Impact of Further Enlargement on the European Communities*- Bruges: De Tempel, Tempelhof, 1978.

CORBETT, R. "The 1985 Intergovernmental Conference and the Single European Act", En: Roy PRYCE (ed.) *The Dynamics of European Union*. London: Croom Helm, 1987, p. 242.

CORBETT, R. "The Intergovernmental Conference on Political Union". *Journal of Common Market Studies*, vol. xxx, n. 3, 1992, pp. 271-298.

CORTINA, Adela. *Ética mínima. Introducción a la filosofía política*. Madrid: Tecnos, 1992.

CORTINA, Adela. *Ética sin moral*. Madrid: Tecnos, 1990.

COT, J.P. "Le Parlement européen: fausse perspective et vrai paradoxe". En DUPUY, M. *Humanité et droit international*. Paris, 1991.

COTTA, S. “Né Giudeo né Greco, ovvero della possibilità dell’uguaglianza”, *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, 1976 ps. 331 y ss.

CRAIG, P. “Competence: Clarity, conferral containment and consideration”. *European Law Review*. 2004, pp.323-344.

CRAIG, P. “Costituzioni, costituzionalismo e l’Unione Europea”. *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*. 2002.

CRAIG, P. “Democracy and Rulemaking within the EC: an Empirical and Normative Assessment. En CRAIG y HARLOW. *Lawmaking in the European Union*. Londres: Kluwer Law, 1986.

CRAIG, P. “Democracy and Rulemaking within the EC: an Empirical and Normative Assessment”. En: CRAIG-HARLOW. *Lawmaking in the European Union*. London: Kluwer Law, 1998.

CRAIG, P. “The Treaty of Lisbon: Process, architecture and substance”. *Europeana Law Review*, nº. 2, 2008, p. 137

CRAIG, P. “Transnational and Supranational Democracy: The Community Political Order”. *Ind.J. Global Leg. Stud.* 2003.

CRAIG, P; DE BURCA, G. *EU Law. Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

CRAIG, P; DE BURCA, G. *The evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press,

1999.

CREMONA, M. (ed.), *The Enlargement of the European Union*. Oxford: OUP, 2003.

CROZIER, Michel, HUNTINGTON Samuel P. y WARANUKI, Joji. *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: New York University Press, 1975.

CUENCA GARCÍA, E. et al.; CALVO HORNERO, A. (coord.). *La ampliación de la Unión Europea*. Madrid: Thomson, 2006.

CURTIN, D. "Democracy, Transparency and Political Participation: Some Progress Post-Amsterdam". En: DECKMYN, V; THOMSON, I. *Openness and Transparency in the European Union*. Maastricht: EIPA, 1998.

CURTIN, D. "The Constitutional Structure of the Union: Europe of Bits and Pieces." *Common Market Law Review*. 1993, nº 30, p.64 y ss.

CURTIN, D.M. *Postnational Democracy*. Boston: Kluwer Law International. 1997.

DA CRUZ VILAÇA, J.L. et al. " Y a-t-il des Limites Matérielles à la Révision des Traités Instituant les Communautés Européennes? ". *Cahiers de Droit Européen*. 1993, nº 29, p.101.

DAHL, R. *La democracia económica. Una aproximación*. Barcelona: Editorial Hacer, 2002.

DAHL, R. *La democracia y sus críticos*. Madrid: Paidós, 1993.

DAHL, R. *La democracia. Una guía para ciudadanos*. Madrid: Taurus, 1999.

DAHL, R.A. *A preface to Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago Press, 1956.

DAHL, R. A. "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation" *Pol. Sc. Quart.* Vol. 109, n 1, Spring. 1994, pp. 23-34.

DAHRENDORF, Ralf. *Después de la democracia*. Barcelona. Crítica, 2002.

DALTON, Russell. *Citizens Politics. Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. Chatham, Nueva Jersey: Chatham House, 1996.

DANN, P. *Looking through the Federal Lens: The Semi-parliamentary Democracy of the EU*, Jean Monnet Working Paper 5/02.

DASTOLI, P.V. y Pierucci, A., *Verso una Costituzione democratica per l'Euroa: guida al Trattato di Unione Europea*. Genoa: Marietti, 1984.

D'OLIVEIRA, J. "European Citizenship: its Meaning, its Potential." En DEHOUSSE (ed.) *Europe after Maastricht. An Ever Closer Union?* Munich: Law Books in Europe, 1994.

DE BURCA, G. "The Institutional Development of the EU: a Constitutional Analysis". En CRAIG, P. y DE BURCA, G. (eds.). *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press. 1999, p. 79.

DE BURCA, G. "Case C-21/94, Parliament v. Council and Case C-417/93, Parliament

v. Council”. *CMLR*, 1996.

DE BURCA, G. “The Constitutional Challenge of New Governance in the EU” . *ELR*. 2003.

DE BURCA, G. “The Quest for Legitimacy in the European Union”. *MLR*. 1996.

DE HAAN, J., EIJJFINGER, C.W., Y WALLER, S. *The European Central Bank, Credibility, Transparency and Centralization*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology. 2005.

DE LUCAS, J. “El vínculo social, entre ciudadanía y cosmopolitismo”, en DE LUCAS, J. *El vínculo social, entre ciudadanía y cosmopolitismo*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2002.

DE RUYT, J. *L’Acte unique européen*. Bruxelles : Éditions de l’Université de Bruxelles, 1987, pp. 51-57.

DE WITTE, B. “Institutional Principles: a Special Category of General Principles of EC Law”. En: BERNITZ-NERGELIUS. *General Principles of European Community Law*. La Haya: Kluwer Law International, 2000.

DEHOUSSE, R. (ed.) *An Ever Larger Union? The Eastern Enlargement in Perspective*, Baden-Baden: Nomos, 1998.

DEHOUSSE, R y MAJONE, G. “The Institutional Dynamics of European Integration: From the Single Act to the Maastricht Treaty”. En: MARTIN, S (Ed.), *The Construction of Europe: essays in honor of Emile Noël*. Dordrecht : Kluwer Academic Publishers, 1994, pp. 99-104.

DEHOUSSE, R. "Constitutional Reform in the European Community: Are there alternatives to the Majoritarian Avenue". En: HAYWARD, J. *The Crisis of Representation in Europe*. London: F. Cass Ed., 1995.

DEHOUSSE, R. "European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?" *CMLR*. 1998.

DEHOUSSE, R. "Integration Through Law Revisited: Some Thoughts on the Juridification of the European Political Process". En: SNYDER, F. (ed.). *The Europeanisation of Law: the Legal Effects of European Integration*. Oxford: Hart Publishing, 2000.

DEHOUSSE, COSTA & TRAKATOVA, "Codecision and "early agreements": An improvement or a subversion of the legislative procedure?" *Notre Europe*, Studies & Research, n.º 84.

DEL ÁGUILA, R., VALLESPÍN, F et al. *La democracia en sus textos*. Madrid: Alianza Editorial, 1998.

DEL VECCHIO, A: "Discrezionalità e rappresentatività nelle nomine dei membri del Comitato Economico e Sociale". *Dir. Com. Sc. Int.*, 1988-4, pp. 651 y ss.

DÍAZ, Elías. *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*. Madrid: Cuadernos para el diálogo, 1969.

DÍAZ, Elías. *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid: Editorial Cuadernos

para el Diálogo, 1966 (siete ediciones hasta 1979); octava edición: Madrid, Taurus, 1981.

DÍAZ, Elías. *Estado de Derecho y sociedad democrática*. Madrid: Taurus, 1986.

DÍAZ NARVÁEZ, A. *El demos europeo como sustrato último de la ciudadanía de la Unión*. Fundación Ciudadanía y Valores. Madrid: Abril 2008 (www.funciva.org)

DIEBOLD, W. *The Schuman Plan: A Study in Economic Cooperation, 1950-1959*. New York: Frederick A. Praeger, 1959.

DIEZ DE VELASCO, M., "El futuro de la integración europea con especial referencia al "Acta Única" de 1986", *Derecho español y Derecho comunitario europeo* (Seminario de profesores de la Facultad de Derecho, dirigido por MARIÑO MENÉNDEZ, F. M.) Publicaciones de la Universidad de Zaragoza, Zaragoza, 1987, pp. 11-25.

DÍEZ DEL CORRAL, L. *El rapto de Europa*, Madrid: Alianza Editorial, 1974.

DÍEZ PICAZO, L.M. "Reflexiones sobre la idea de Constitución Europea" *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 20, nº 2, pp.533-559.

DIEZ-HOCHLEITNER, J. La respuesta del TUE al incumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia por los Estados miembros. *Revista de Instituciones Europeas*. 1993. v. 20, nº. 3, p. 894.

DÍEZ-PICAZO, L. "La naturaleza de la Unión Europea". En BENEYTO PÉREZ, J.M; MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J; BECERRIL ATIENZA B. (Coords.), *Tratado sobre Derecho y Políticas de la Unión Europea, Vol. I, Desarrollo histórico y caracteres*

básicos de la Unión Europea. Naturaleza, valores, principios y competencias. Capítulo 6. Madrid: Aranzadi, Thomson Reuters. , 2009, p. 380.

DÍEZ-PICAZO, Luis María. *Constitucionalismo de la Unión Europea.* Madrid: Civitas, 2002.

DONY M. y BRIBOSIA, E. *Commentaire de la Constitution de l'Union européenne.* Bruselas: Editions de l'Université de Bruxelles, 2005

DOUGAN, M. "The constitutional dimension to the case on Union citizenship", *ELR*, 2005, nº 5, pp. 613 y ss.

DREVET, J.-F. *L'élargissement de l'Union européenne, jusqu'où?*, 2nd ed., Paris /Budapest /Torino: L'Harmattan, 2004.

DUE, O. "Le Respect des Droits de la Défense dans le Droit Administratif Communautaire." *Cahier de Droit Européen.* 1987.

DUPUY, Pierre- Marie. *Droit International Public.* París: Dalloz, 1995 (3^a edición).

DUROSELLE, J.-B.: « La relance européenne: 1954-1957 ». En SERRA E. (ed), *Il Rilancio dell'Europa e i Trattati di Roma. La Relance Européenne et les traités de Rome. The Relaunching of Europe and the Treaties of Rome.* Brussels, Milan, Paris, Baden-Baden: Giuffrè Editore. 1989, 45-57.

DUTHEIL DE LA ROCHÈRE J. "L'Espace Economique Européen sous le regard des juges de la Cour de Justice des Communautés Européennes". *Revue du Marché Commun.* nº 360, 1992.

DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, J. "La Charte des droits fondamentaux de l'Union

européenne”. *Juris-Classeurs*, fasc. 160. 2001, p.1.

DUVERGER, M. *Histoire générale des systèmes politiques*. París: Presses Universitaires de France, 1998.

DUVERGER. *Europa de los hombres. Una metamorfosis inacabada*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

DWORKIN, ROLAND. “Constitutionalism and Democracy” en *European Journal of Philosophy*, 3/1, 1995.

DWORKIN, ROLAND. *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel, 1984.

EFLER, M. “European Citizens’ Initiative, Legal options for implementation below the constitutional level.” *Democracy International*, December 2006 (<http://www.democracy-international.org/fileadmin/di/pdf/papers/2006-12-eci-study.pdf>)

ELIZALDE, J. “El régimen electoral del Parlamento Europeo: ¿Quiebra en la primacía del derecho comunitario? *Revista de Instituciones Europeas*. Vol. 16, nº 3. 1989, pp. 809-863.

ENGEL, C. y WESSELS, W. (eds.), "From Luxembourg to Maastricht Institutional Change in the European Community after the Single European Act", Bonn: Europa Union, 1992.

ERIKSEN, E.O., FOSSUM, J.E. “Democracy through Strong Publics in the European Union?” *Arena Working Paper*. 2001, nº 16.

ERIKSEN, E.O.; FOSSUM, J.E. "Europe in transformation: How to reconstitute democracy?" *RECON Online Working Paper*. 2007, nº 01.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. "Unión Europea, democracia y derechos humanos". La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza, *Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2003, pp.26 y ss.

[FALKNER, G. y NENTWICH, M., "Enlarging the European Union: The Short-Term Success of Incrementalism and De-Politisation", MPIfG, 00/4, 2000. http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp00-4/wp00-4.html](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp00-4/wp00-4.html).

FARIÑAS DULCE, M^a. J. *Globalización, ciudadanía y derechos humanos*. Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid y Dykinson, 2001.

FARRELL, H., & HÉRITIER, A. "The invisible transformation of Codecisión: problems of democratic legitimacy", *SIEPS*, 2003, 7.

FERNÁNDEZ ESTEBAN, M.L. *The Rule of Law in the European Constitution*. London: Kluwer Law International, 1999.

FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio. "Ética, Derecho, Política. ¿El Derecho positivo debe basarse en una ética? En *Documentación Social*, nº 83, abril-junio, 1991.

FERNÁNDEZ GARCÍA, Eusebio. *Dignidad humana y ciudadanía cosmopolita*. Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid y Dykinson, 2001.

FERNÁNDEZ LIESA, C.R. y DÍAZ BARRADO, C. (dirs.) ALCOCEBA GALLEGO, M.A. y MANERO SALVADOR, A. (coords.). *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*. Madrid: Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria. Dykinson. 2008.

FERRAJOLI, L. “El Estado constitucional de Derecho hoy: el modelo y su divergencia de la realidad”, en AA.VV. *Corrupción y Estado de Derecho. El papel de la jurisdicción*. Madrid: Trotta, 1997.

FERRARI, G.F. “Il principio di proporzionalità”. En: PARISIO, V. (ed.). *Potere discrezionale e controllo giudiziario*. Milano: Giuffrè, 1998.

FIORAVANTI, M.; MANNONI S. “Il «modello costituzionale» europeo: tradizioni e prospettive”. En: VV.AA. *Una costituzioni senza Stato*. Bologna: Il Mulino, 2001.

FISNE, M., *Political Conditions for “Being a European State”: The Copenhagen Political Criteria and Turkey*. Afyon: Afyon Kocatepe Üniversitesi, 2003.

FOLLESDAL, A. “Democracy and the European Union, Challenges” En FOLLESDAL, A. y KOSLOWOSKI, P. *Democracy and the European Union*. Berlin/Heidelberg: Springer Verl, 1988.

FONSECA MORILLO, F. y MARTÍN BURGOS, J. “La Unión Europea: génesis de Maastricht”. *Revista de Instituciones Europeas*. Vol. 19, nº 2, mayo-agosto de 1992, p. 530.

FORTSTHOFF, Ernst: *Problemas Actuales del Estado Social de Derecho en Alemania*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1966.

FOSSUM J. E. y MENÉNDEZ, A. J. “The Constitution’s Gift? A deliberative democratic analysis of constitution- making in the European Union, en *Arena Working Paper* n° 13. Marzo 2005.

FOX, G.H. Y ROTH, B (eds.). *Democratic Governance and International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

FOYER, J. “Union Européenne et États membres selon le traité d’Amsterdam”, *Mélanges en l’honneur de Nicolas Valticos*. París: Pedone, 1999, pp. 344 y ss.

FRAILE ORTIZ, M. *El significado de la ciudadanía europea*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2003.

FRANCHINI, C. “Commento a la sentenza della Corte de giustizia 58/94”. *Giorn. dir. amm.* 1996.

FRANCK, T. “The Emerging Right to Democratic Governance”. *AJIL*. 1992. 46 p.

FRENZ, W. “Kastriertes Lissabon-Urteil? Die Relativierung durch den Mangold-Beschluss vom 6.7.2010”- *Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht*. 2010, p. 401-407.

FRIIS, L. “Breaking the waves. The European Union’s enlargement negotiations with EFTA and central and eastern Europe”. En ELGSTRÖM, O y JÖNSSON, C. (edit.) *European Union negotiations. Processes, networks and institutions*. Londres y Nueva York: Routledge, 2005.

GAFFNEY, J. (ed.) *Political Parties in the European Union*. Londres: Routledge, 1996.

GARCÍA FIGUEROA, A. *Principios y positivismo jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1986.

GARCÍA GUAL, Carlos. "La Grecia Antigua", en F.Vallespín (ed.). *Historia de la Teoría Política I*. Madrid: Alianza Editorial, 1990.

GARCÍA, L. B. y DEL RÍO VILLAR, S. "The ECI as a Democratic Innovation: Analysing its Ability to Promote Inclusion, Empowerment and Responsiveness in European Civil Society", *Perspectives on European Politics and Society* 13 (3) 2012, pp. 312-324.

GARCÍA, L. B. y GREENWOOD, J. (2013) 'The European Citizens' Initiative and Civil Society: Assessing significance from potential and actual use' *Paper presented at the ECPR 7th General Conference*, Bordeaux, 4-7 September, 2013.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Universidad, 1992.

GÄRDITZ, K. F. y HILLGRUBER, C.. "Volkssoveranität und Demokratie ernst genommen - Zum Lissabon-Urteil des BVerfG". *Juristen Zeitung*. 2009, vol. 64, p. 872-881.

GEORGE, S. "Supranational Actors and Domestic Politics: Integration Theory Reconsidered in the Light of the Single European Act and Maastricht", Paper presented to the Political Studies Association Annual Conference, University of Leicester, April, 1993.

GERBET, P. « Les origines du Plan Schuman: Le choix de la méthode communautaire par le gouvernement français. » En POIDEVIN R. (ed), *Histoire des Debuts de la Construction Européenne, mars 1948-mai 1950. Origins of the European Integration, March 1948-1950*. Brussels, Milan, Paris, Baden-Baden: Bruylant 1986, 199-220.

GIL ROBLES, J.M. “El Parlamento europeo”. En BENEYTO PÉREZ, J.M; MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J; BECERRIL ATIENZA B. (Coords.), *Tratado sobre Derecho y Políticas de la Unión Europea, Vol. III. Sistema Institucional y procedimientos decisorios*. Capítulo 5. Madrid: Aranzadi, Thomson Reuters. 201.

GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, A. “El Defensor del Pueblo Europeo: de la utopía a la esperanza”, *Los derechos del europeo*. Madrid 1993, págs. 223 y ss.

GILLINGHAM, J. *Coal, Steel and the Rebirth of Europe, 1945-1955*, Cambridge: Cambridge University Press.1991.

GLAESNER ,H. J., "L'Acte Unique Européenne". *RMC*, n. 298, juin 1986, pp. 307-321.
Jacque, J-P., "L'Acte Unique Européen". *RTDE*, 1986, n. 4, pp. 575-612.

GORMLEY, G. Y DE HAAN, J. “The democratic déficit of the European Central Bank”, *ELR*, 1996, vol.21, p. 249.

GRANDE. E. “Multi-Level Governance: Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems“ En GRANDE, E y JACHTENFUCHS, M (Hrsg.) *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren in*

europäischen Mehrebenensystem. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2000.

GREENWOOD, J. "The European Citizens' Initiative and EU Civil Society Organisations", *Perspectives on European Politics and Society* 13 (3) 2012, pp. 325-336.

GREPPI, ANDREA. *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*. Madrid: Trotta. 2006.

GUINEA LLORENTE, M. "La conferencia intergubernamental de 2007". En MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, J. (coord.) *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*. Madrid: Iustel, AEPDIRI. 2008.

GUINEA LLORENTE, M. "La conferencia intergubernamental de 2007". En MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, J. (coord.) *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*. Madrid: Iustel, AEPDIRI. 2008.

GULMAN, C. "The Single European Act - Some Remarks from a Danish Perspective". *Common Market Law Review* 24, 1987.

GUTIERREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTA, M.J. "El principio democrático y la Unión Europea". *Revista Electrónica Iberoamericana-ALCUE*, Vol 1, nº 1, 2007, pp. 27-28.

GUTIERREZ ESPADA, C., *El sistema institucional de las Comunidades Europeas. De los Tratados Constitutivos y el Acta Única al Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea*.

HAAS, E.B. *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press. 1958

HÄBERLE, P. “La regresiva «sentencia Lisboa» como «Maastricht-II» anquilosada”. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*. 2009, nº. 12, p. 397-429 (traducción de Francisco Balaguer Callejón).

HABERLE, P. “¿Existe un espacio público europeo?”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 1998, nº 3, enero-junio, p.122.

HABERMAS, J. “¿Necesita Europa una Constitución?”. *Debats*, nº 55, marzo 1996, pp.21y ss.

HABERMAS, J. “Fundamentos prepolíticos del Estado democrático de Derecho”, En: HABERMAS, J/ RATZINGER, J. *Entre razón y religión. Dialéctica de la secularización*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 2008

HABERMAS, J. *Facticidad y validez: sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid. Trotta, 1998.

HABERMAS, J. *La constelación posnacional*. Barcelona. Paidós, 1998.

HABERMAS, J. “Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa”, en *La inclusión del otro*. Barcelona: Paidós, 1999, pp. 231-246.

HALTERN, U., MAYER, F. y WEEILER, J.H.H. *European Democracy and Its Critics-Five Uneasy Piece*. Harvard J. Monnet W.P. S. , nº 1/95.

HANF, D. *Talking with the «Pouvoir Constituant» in times of Constitutional Reform: the ECJ on Private Applicant's Access to Justice*. MJ 3, 2003.

HARLOW, C. "Citizen Access to Political Power in the European Union". *EUI*. 1999, nº 2.

HARLOW, C. "Voices of Difference in a Plural Community". *AJCL*. 2002.

HARLOW, C. *Accountability in the EU*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

HART, H. L. A. *El concepto de Derecho*, trad. de Genaro R Carrió, Buenos Aires: Albelo-Perrot, 1990.

HARTLEY, T. "Consulting the European Parliament". *ELR*. 1981.

HARTLEY, T. "Federalism, Courts and Legal System: The Emerging Constitution of the European Community". *AJCL*. 1986.

Hartley, T.C. "Federalism, Courts and Legal Systems: The Emerging Constitution of the European Community" *American Journal of Comparative Law*, 1986.

HAYEK, Friedrich. *The road to serfdom*. Chicago: Chicago University Press, 1972.

HAYEK, *The Constitution of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press, 1960.

HELD, David. *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*. Barcelona: Paidós, 1997.

HELD, David. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza, 2001.

HELLER, Hermann. “Reechstaat oder Diktatur?” en HELLER, Hermann. *Gesammelte Schriften*, 2. Bd., Leiden, 1971.

HELLER, Hermann: *Escritos Políticos*. Madrid: Alianza Universidad, 1985.

HELLER; Hermann. *Teoría del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1987.

HERRERO DE MIÑÓN, M. “Integración europea y democracia”, en *Política Exterior*, nº 59, Madrid, 1997.

HERRERO DE MIÑÓN, M., *Estado “integrado” ¿señor o miembro de la UE?* , en *Política Exterior*, nº 100, Madrid, 2004.

HESSE, Konrad. *Gundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Karlsruhe: Müller, 1978, p. 55-57.

HILF, M y SCHARKOPF, F. “Art. 6 EU”, PERNICE, I y MAYER, F.C. “Nach Art 6 EU”. Ambos en: *Das Recht der Europäischen Union*. Munchen: C.H. Beck, 2008.

HILLION, C. ‘Enlargement of the European Union: A Legal Analysis’, En ARNULL, A. y WINCOTT, D. (eds.) *Accountability and Legitimacy in the European Union*. Oxford: OUP, 2002.

HILLION, C. “The Copenhagen criteria and their progeny”. En HILLION (ed.) *EU Enlargement: a legal approach*. Oxford: Hart publishing. 2004, pp. 1-23.

HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M. *El reparto de competencias entre la Unión Europea y*

sus Estados miembros. Valencia: Tirant lo blanch. 2006.

HIX, S. y LORD, C. *Political Parties in the European Union*. Houndmills (Hampshire): McMillan Press, 1997.

HIX, S. *The Political System of the European Union*. London: Macmillan, 1999.

HIX, S., NOURY, A. y ROLAND, G. *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

HIX, S., NOURY, A. y ROLAND, G., “Power to the Parties: Cohesion and Competition in the European Parliament, 1979–2001.” *B. J. Pol. S.* 35. 2005, pp. 209–234.

HØEGH, K. “The Danish Maastricht Judgment”. *ELR*. 1999.

HOFFMEISTER, F. “Changing Requirements for Membership”. En OTT, A y INGLIS, K. (eds.) *Handbook on European Enlargement*. The Hague: T.M.C. Asser Press. 2002.

HOOD, C and HEALD, D. (eds.), *Transparency: The Key to Better Governance?* Oxford: Oxford University Press. 2006.

HUMBOLDT, Wilhem von: *Los límites de la acción del Estado*. Madrid: Tecnos, 1988.

HUNTINGTON, Samuel P. *¿Quiénes somos? Los desafíos a la identidad nacional estadounidense*. Barcelona: Paidós, 2004.

INGLEHART, RONALD and RABIER, J.R. (1979), “Europe Elects a Parliament: Cognitive Mobilization and Pro European Attitudes as Influences on Voter Turnout”, *Government and Opposition*, 14, 1979, pp. 45-74.

IPSEN, H. P. *Europäischen Gemeinschaftsrecht*. Tübingen: Mohr, 1972.

IPSEN, H.P. “Die Verfassungsrolle des Europäischen Gerichtshof für die Integration”. En Schwarze, J. (ed.) *Der Europäische Gerichtshof als Verfassungsgericht und Rechtschutzinstanz*. Baden-Baden: Nomos, 1983.

IPSEN, H.P. *Europäisches Gemeinschaftsrecht*. Tübingen: Mohr, 1972.

IPSEN, H-P. “Democracy and Governance in the European Union. En FOLLESDAL, A. y KOSLOWOSKI, P. *Democracy and the European Union*. Berlin/Heidelberg: Springer Verl, 1988, pp.37-80.

ISAAC, GUY. *Manual de Derecho comunitario general*. Barcelona: Ariel, 2000.

JACOBS, K. “The Promises and Pitfalls of the European Citizens’ Initiative”. *The Malaise of Electoral Democracy and What to Do About It*. Belgium: Re-Bel e-book 14. April 2014, pp. 34 y ss.

JACOBS, F., R. CORBETT & M. SHACKLETON, *The European Parliament*, eighth edition. London: John Harper Publishing, 2011.

JACQUÉ, J.P. “Centralisation et décentralisation dans les projets d’Union européenne” *Aussenwirtschaft*, 46, III-IV, 1991.

JACQUÉ, J.P. “La simplification et la consolidation des traités”. *RTDE*, 1997.

JANCIC, D. "Caveats from Karlsruhe and Berlín: Wither Democracy after Lisbon?" *Columbia Journal of European Law*. 2010, vol. 16, p. 339-383.

JÁUREGUI, Gurutz. *La democracia planetaria*. Oviedo: Ediciones Nobel, 2000.

JOERGES, C. "Deliberative Supranationalism" – Two Defences". *ELJ*. 2002.

JOERGES, C.; DEHOUSSE, R. *Good Governance in Europe's Integrated Market*. New York: Oxford University Press, 2001.

JOERGES, Chr., MÉNY, Y. y WEILER, J.H.H., *What Kind of Constitution for what kind of Polity?* (Responses to Joschka Fischer), ,Harvard J. Monnet W.P. S. , n.º 7/00.

KADDOUS, C. Y AUER A. (edits.) "Les principes fondamentaux de la Constitution européenne. The Fundamental Principles of the European Constitution". *Dossier de droit européen* nº 15, Genève/Bâle/Munich/Bruxelles/Paris: Helbing & Lichtenhahn/ Bruylant/ LGDJ. 2006

KAISER, J.H y BADURA, P. "Bewahrung und Veränderung demokratischer und rechtsstaatlicher Verfassungsstruktur in den internationalen Gemeinschaften". *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtler*. 23, 1996, pp.1-33.

KANT, Emmanuel. *Principios metafísicos de la doctrina del derecho*. México: UNAM, 1968.

KANT, I. *Zum ewigen Frieden*, Apéndice II, en *Kleinere Schriften zur Geschichtsphilosophie, Ethik und Politik*. Leipzig: Meiner, 1931.

KANT. *Ensayo sobre la paz perpetua*. Madrid: Tecnos, 2008.

KANTOROWICZ, H. *La definición del Derecho*, trad. De J.M. de la Vega, Madrid: Revista de Occidente, 1964.

KATZ, R. *Models of Democracy. Elite Attitude and the Democratic Deficit in the European Union*. EUP, 2001.

KATZ, R.S. "Parties in Europe and Parties of Europe". En *Multi-level Party Systems: Europeanisation and the Reshaping of National Political Representation*. European University Institute, Florence (Robert Schuman Centre for Advanced Studies).

KEA TINGE, P y MURPHY, A. "The European Council's Ad Hoc Committee on Institutional Affairs (1984-85)". En: Roy PRYCE, (Ed.), *The Dynamics of European Union*, London: Croom Helm, 1987, pp. 217-237.

KEANE, J. *Democracy and Civil Society*. Londres: Verso, 1998.

KELSEN, Hans. *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Editorial Labor, 1997.

KELSEN, Hans. *Teoría pura del Derecho*. México: UNAM, 1982.

KELSEN, Hans: *Teoría General del Estado*. Barcelona: Labor, 1934.

KIETZ, D. y MAURER, A: "The European Parliament in Treaty Reform: predefining IGC'S through interinstitutional agreements" *European Law Journal*, 2007-1, pp. 20 y ss.

KIIVER, P. "The Lisbon Judgment of the German Constitutional Court: A Court-Ordered Strengthening of the National Legislature in the EU". *European Law Journal*. 2010, vol. 16, p. 578-588.

KNAUT, A. y PLOTTKA, J. *The European Citizens' Initiative: New Knowledge Regimes for Interest Groups' Involvement in European Law Making Processes?* Paper presented on the 6th International Conference in Interpretive Policy Analysis: Discursive Spaces, Politics, Practices and Power. Cardiff University, Wales, United Kingdom. 2011.

KOCHENOV, D. "EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty Custom Concubinage?" En *European Integration online Papers (EIoP)* Vol.9 (2005), nº 6; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-006a.htm>

KRANENBORG, H.R. "Is It Time to Revise the European Regulation on Public Access to Documents?" *European Public Law*. 2006, vol. 12, nº 2, pp. 251-274.

KUHN, T.S. *La estructura de las revoluciones científicas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1971.

KUIPER, P.J. "The Court and the Tribunal of the EC and the Vienna Convention on the Law of Treaties 1969". *Legal Issues of European Integration*, 1, 1998, pp.1-23.

KÜSTERS, H-J. "The Treaties of Rome (1955-57)" En: PRYCE, R. (ed) *The Dynamics of European Union*. London; Sydney; New York: Croom Helm. 1987, 78-104.

KYMLICKA, W. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós, 1996.

KYMLICKA, W. *Liberalism, Community and Culture*. Oxford: Oxford University Press. 1989.

KYMLICKA, W. *Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. Barcelona: Paidós, 2003.

LA PERGOLA, A.L. “¿Para qué una Constitución de la Unión Europea?”. En OREJA AGUIRRE, M (dir.) *La Constitución europea*. Madrid: Universidad Complutense, 1994, p. 43-51.

LASO PÉREZ, J. “La intervención democrática en la Unión Europea después del caso austriaco y la reforma del Tratado de Niza”. *Suplemento BEUR*, núm. 7/8, 2001, pp.45-59.

LASO PÉREZ, J. “Sanciones a los Estados miembros por violación o riesgo de violación grave de los Derechos fundamentales”. En BENEYTO PÉREZ, J.M; MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J; BECERRIL ATIENZA B. (Coords.), *Tratado sobre Derecho y Políticas de la Unión Europea, Vol II, Derechos Fundamentales y ciudadanía*, Capítulo 5. Madrid: Aranzadi, Thomson Reuters. 2009, pp.219-290.

LAÜFER, T. “Zur KünftigenVerfassung des Europäischen Union-Notwendigkeit einer offener Debatte”. *Integration*, 1994.

LAURSEN, F. VANHOONACKER, S. y WESTER, R. “Overview of the Negotiations”, en: LAURSEN, F. y VANHOONACKER, S. *The Intergovernmental Conference on Political Union*. Maastricht: Martinus Nijhoff, 1992, pp. 8-10.

LENAERTS, K. “L’Égalité du Traitement en Droit Communautaire” *Cahiers de Droit*

Européen. 1991.

LENAERTS, K. "Respect for Fundamental Rights as a Constitutional Principle of the European Union". *Col. J. Eur. L.* 2000.

LENAERTS, K. *Le juge et la Constitution aux États-Unis d'Amerique et dans l'ordre juridique européen*. Bruselas: Bruylant, 1998;

LENAERTS, K. *Some Thoughts About the Interaction Between judges and Politicians in the European Communities*. Yearbook of Eur. Law, 1992.

LENAERTS, K. *The Role of the Court of Justice in the European Community: some thoughts about the interaction between Judges and Politicians*. Chicago: University of Chicago Legal Forum, 1992.

LENAERTS, K; DE CORTHAUT, T. *Judicial Review as a Contribution to the Development of European Constitutionalism*. Yearbook of Eur. Law, 2003.

LENAERTS, K; DE SMIJTER, E. "The Question of democratic representation: on democratic representation through the European Parliament, the Council, the Committee of the Regions, the Economic and Social Committee and the National Parliaments". En WINTER et al. (a cura di). *Reforming the Treaty on the EU - The Legal Debate*. The Hague: Kluwer Law International, 1996.

LEVI, L., *Altiero Spinelli and the Federalism in Europe and the World*. Milano: Franco Agnelli, 1990.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia*. Barcelona: Ariel, 2000.

LINDBERG, L. *Political Dynamics of European Economic Integration*. Standford: Standfor University Press. 1963.

LIÑÁN NOGUERAS, D.J. “Ciudadanía de la Unión Europea”. En *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*. Madrid: Cívitas, 1993, pp. 271 y ss.

LIÑÁN NOGUERAS, D. J. y MARTÍN RODRÍGUEZ P.J. “Reflexión sobre los derechos fundamentales de la Unión Europea a la luz del Tratado de Lisboa”. En *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo. Homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia*. Madrid: Marcial Pons, 2009, vol.2. p. 1053.

LIÑÁN NOGUERAS, D.J. “La difícil reconducción del discurso de la simplificación en el debate sobre el futuro de la Unión Europea”. En GARCÍA DE ENTERRÍA (dir.). *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*. Madrid: Cívitas, 2002.

LLAMAS CASCÓN, Angel. *Los valores jurídicos como ordenamiento material*. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid- BOE, 1993.

LLANO ALONSO, Fernando H. *El humanismo cosmopolita de Immanuel Kant..* Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid y Dykinson, 2002.

LODGE, J. “Transparency and Democratic Legitimacy”. *JCMS*. 1994.

LOGROSCINO, P “la cittadinanza dell’Unione: La crisi dei concetti tradizionali”, *Il Diritto dell’Unione*, 2006/2, pp.407 y ss.

LÓPEZ CASTILLO, A. , MENÉNDEZ, A.J. (autores); VIDAL PRADO, C. (coord.).

Sentencia Lisboa del Tribunal Constitucional Federal Alemán. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001.

LÓPEZ CASTILLO, A. “Alemania en la Unión Europea a la luz de la sentencia- Lisboa de 30 de junio de 2009 del Tribunal Constitucional Federal alemán. *Revista Española de Derecho Constitucional*. 2009, núm. 87, p. 337-360.

LÓPEZ GARCÍA, J.A., DEL REAL ALCALÁ, A. y RUIZ RUIZ, A (eds.). *La democracia a debate*. Madrid: Dykinson, 2002.

LÓPEZ PINA, A; GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I, *Elementos de Derecho público*, Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas, 2002.

LORD, C. *Democracy in the EU*. Sheffield: Sheffield Academic Press, 1998.

LOUIS. J.-V. “Avant-Propos”. En *L’Acte Unique Européen*. Bruselas: Institut d’Études Européens de l’Université Libre de Bruxelles, 1986

LOUIS, J.V. *El ordenamiento jurídico comunitario*. Luxemburgo: OPOCE, 1993

LOUIS, J.-V. *Les institutions dans le projet de Constitution de l’Union Européenne*. Florencia: Centre Robert Schuman, 1994.

LOUIS, J.V. “Le Comité Économique et Social”, en *Commentaire J.Mégret, Le droit de la CE et de l’Union Européenne*, vol 9 (“Les institutions”), 2^a ed. Bruselas, 2000.

LUHMANN, N. *Legitimation durch Verfahren*. Neuwied-Berlin:Luchterhand, 1969.

LUHMAN, N “Participación y legitimación: ideas y experiencias”, FREIXES, T.

(coord.), *La participación*. Barcelona: Promociones Publicaciones Universitarias, 1986.

MACCORMICK, N. “Das Maastricht Urteil: Souveränität heute“. *JZ*.1995, nº17.

MACPHERSON, C. B. *La democracia liberal y su época*. Madrid: Alianza Editorial, 1991.

MADISON, J., HAMILTON, A. y JAY J. *The Federalist Papers*, Harmondsworth: Penguin, 1987.

MAJONE, G. “Europe’s “Democratic Deficit”: The Question of Standards”. *ELJ*. 1998.

MAJONE, G. *Deficit democratico, istituzioni non maggioritarie ed il paradosso dell’integrazione europea*. Stato e Mercato, 2003.

MALAMUD, A. “Partidos políticos en la Unión Europea: Una contradicción en los términos”. *Revista Argentina de Ciencias Políticas*. Buenos Aires, 1999, 3, 65-77.

MANCINI, F. “Attivismo e autocontrollo nella giurisprudenza della Corte”. *Riv. di Dir. Eur.* 1990, nº 2, abril-junio.

MANCINI, F. *Democracy and Constitutionalism in European Union*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2000.

MANCINI, F. Y KEELING, D.T. “Democracy and the European Court of Justice”. *MLR*. 1994.

MANCINI, G.F. “The Making of a Constitution for Europe”. *Common Market Law*

Review, 1989.

MANGAS MARTÍN, A. “Carta de los Derechos Fundamentales y ciudadanía de la Unión Europea”. En *Estudios de Derecho Internacional en homenaje al Profesor Ernesto J. Rey Caro*, t. II. Córdoba (Argentina): Drnas-Lerner, 2002, pp. 985-995.

MANGAS MARTÍN, A y LIÑÁN NOGUERAS, D. J. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 2010.

MANGAS MARTÍN, A. “El escoramiento intergubernamental de la Unión”. En: MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.) *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*. Madrid: Iustel, 2008.

MANGAS MARTÍN, A. “El Tratado de Amsterdam: aspectos generales del pilar comunitario”, *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*, 1988, D. 29, pp. 47 y ss.

MANGAS MARTÍN, A. “La complejidad del Tratado Constitucional de 2004 y del Tratado de Reforma de 2007,” *European Union Miami Análisis (EUMA.)* Vol. 4, nº 16, julio 2007.

MANGAS MARTÍN, A. “La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam”, *RDCE*, nº 3, enero-julio, 1998.

MANGAS MARTÍN, A. *La constitución europea*. Madrid: Iustel, 2005.

MANGAS, A. “Reflexiones sobre el proyecto de Constitución Europea ante las perspectiva de la reforma de 1996”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 4, 1995.

MANGAS MARTÍN, A. “La ciudadanía de la Unión Europea”. En *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*. Madrid: Universidad Carlos III/ El Defensor del Pueblo, 1993, pp.271 y ss.

MANGIAMELI, S (ed). *L'Ordinamento Europeo, I. I principi dell'Unione*. Milano: Giuffrè. 2006.

MANIOKAS, K. “Methodology of Enlargement: A Critical Appraisal”, 1 *Lithuanian F. Pol'y. Rev.* 5, 2000.

MAQUIAVELO, N. *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Madrid: Tecnos, 1989.

MARIAS, E. “The right to petition the European Parliament after Maastricht”. *European Law Review*, no.2, 1994.

MARINA, José Antonio y De LA VÁLGOMA, María. *La lucha por la dignidad. Teoría de la felicidad política*. Barcelona: Anagrama, 2000.

MARINA, José Antonio. *Ética para náufragos*. Barcelona: Anagrama, 2002.

MARIÑO MENÉNDEZ, F. M. *Derecho Internacional Público. Parte general*. Madrid: Trotta, 2005.

MARISCAL, N. *Teorías políticas de la integración europea*. Madrid: Tecnos, 2003.

MARKS, G. “Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC””. En CAFRUNY, A. Y ROSENTHAL, G. (eds.). *The State of the European Community*:

The Maastricht Debate and Beyond. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1993.

MARKS, G, HOOGHE, L y BLANK, K. “European Integration from the 1980s: State_Centric v. Multi-level Governance”. *Journal of Common Market Studies*, vol.34, nº 3. Sept. 1996, p.364 y ss.

MARQUAND, D. *Parlament for Europe*, Londres: Jonathan Cape, 1979.

MARSILIO DE PADUA. *El defensor de la paz*. Madrid: Tecnos, 1989.

MARTÍN DE LA GUARDIA, R, PÉREZ SÁNCHEZ, G. “Las sucesivas ampliaciones. De la Europa de los seis a la Europa de los veintisiete. En BENEYTO PÉREZ, J.M; MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J; BECERRIL ATIENZA B. (Coords.) *Tratado sobre Derecho y Políticas de la Unión Europea, Vol. I, Desarrollo histórico y caracteres básicos de la Unión Europea. Naturaleza, valores, principios y competencia*. Capítulo 4. Madrid: Aranzadi, Thomson Reuters. 2009, pp. 153-221.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. “Órdago del Tribunal Constitucional Alemán al proceso de integración europea (algo más que una sentencia crítica con el Tratado de Lisboa)”. *REAF*, nº 13, abril, 2011, p. 97-145.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. “Estudio preliminar” Madrid: Real Instituto Elcano. 2007. (www.realinstitutoelcano.org)

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El federalismo supranacional: ¿Un nuevo modelo para la Unión Europea?* Bilbao: Consejo Vasco del Movimiento Europeo,

2003.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*. Madrid: McGraw Hill. 1997.

MARTÍNEZ SIERRA, J.L.: *El procedimiento legislativo de la codecisión*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.

MARTÍNEZ SIERRA J.M. y DÍAZ MARTÍN J.M. “Del Control y la Responsabilidad en la Unión Europea”. *Revista Universitaria Europea*, nº 3. pp. 129 – 164.

MAYER, F.C. « La Charte européenne des droits fondamentaux et la Constitution européenne ». *RTDE*. Vol. 39, 2003-2, p. 97.

MELCHIONNI, M.G. « Lo spirito dei trattati di Roma » *Rivista di Studi Politici Internazionali* No 2. 1987, 213-22.

MELCHIONNI, M.G. « Decisione politica e trasmissione burocratica nei negoziati per i Trattati di Roma. » *Rivista de Studi Politici Internazionali* Vol LIII, No 3. 1986, 399-422.

MENGOZZI, PAOLO. *Derecho comunitario y de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos, 2000.

MÉNY, Y. y WEILER, J. H. H. *What Kind of Constitution for what kind of Polity? (Responses to Joschka Fischer)*. Harvard J. Monnet W.P. S. , nº 7/00.

MENY, YVES. “De la Démocratie en Europe: Old Concepts and New Challenges”.

Journal of Common Market Studies. 2002. Vol.41, nº 1. Pp.1-13.

MICHALSKI, A. y Wallace, H. *The European Community: The Challenge of Enlargement*, London: Royal Institute of International Affairs, 1992.

MILL, J, S. *Utilitarianism, On Liberty, and On Considerations on Representative Government*. Londres: J.M. Dent and Sons Ltd., 1980.

MILLÁN MORO, L. “La pertenencia a la Unión Europea”. En MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. (Dir.) y MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. (Coord.) *Derecho Internacional y Tratado constitucional europeo*. Madrid: Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, Marcial Pons. 2006.

MILLÁN MORO, L. «El ordenamiento jurídico comunitario: del Tratado Constitucional al Tratado de Lisboa» *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. 2010., mayo/agosto, núm. 14, pp. 401-438.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, y Consejo Superior de Cámaras de Comercio, Industria y Navegación. *Las negociaciones para la Adhesión de España a las Comunidades Europeas*. Madrid: Gráficas Joaquín Morales, 1985.

MOLINA DEL POZO, C.F y DEGIORGIS, P.E. *El Control Parlamentario de las Políticas Comunitarias. Legitimidad, Eficacia y Participación*. Ed. Cálamo. Palencia: 2004.

MOLINIER, JOËL (dir.) *Les principes fondateurs de l'Union Européenne*. París: Presses Universitaires de France, 2005.

MÓNACO, R. *Scritti di Diritto Europeo*. Milán: Giuffré, 1972.

MONAGHAN, E. (2012) “Assessing Participation and Democracy in the EU: The Case of the European Citizens’ Initiative”, *Perspectives on European Politics and Society* 13 (3) 2012 pp. 285-298.

MONNET, J. *Mémoires*. París : Fayard, 1976.

MONTESQUIEU. *El espíritu de las leyes*. Madrid: Tecnos, 1985.

MORATA, F. “Influir para decidir: la incidencia de los lobbies en la Unión Europea”, *Revista de Estudios políticos* (Nueva Época). Nº 90, octubre-diciembre 1995, p.131.

MORAVICSIK, A. “In Defence of the “Democratic Delicit”: Reassessing Legitimacy in the European Union”. *JCMS*. 2002.

MORAVICSIK, A. *The Choice for Europe, Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Londres: Cornell University Press. 1998.

MORAVICSIK, A. y NICOLAÏDIS, K. “Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions”. *Journal of Common Market Studies*, vol. 37 nº 1, 1999, pp. 59-85.

MOREIRO GONZÁLEZ , C. J. “El principio de democracia participativa en el Proyecto de Tratado de Constitución Europea” en *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 30, 2004.

MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. “La sociedad civil organizada europea: El Comité

Económico y Social Europeo”, en OREJA AGUIRRE, M. (dir.) *El Gobierno de Europa. Diseño institucional de la Unión Europea*. Madrid: Dykinson, 2003.

MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. *Organización de mercado e integración europea*. Madrid: Instituto de estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, 1998.

MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. “ The International Element within the European Constitutional Treaty”. En *Les principes fondamentaux de la Constitution européenne. The Fundamental Principles of the European Constitution*. Dossier de droit européen n° 15, Genève/Bâle/Munich/Bruxelles/Paris: Helbing & Lichtenhahn/Bruylant/LGDJ. 2006.

MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. “Un sistema de competencias de ida y vuelta” *Temas para el debate*, n° 155 (octubre), 2007, pp. 60-65.

MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. “Los acuerdos internacionales de la Unión Europea y el Tratado Constitucional Europeo”. En MARIÑO MENÉNDEZ, F.M. (Dir.) y MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. (Coord.) *Derecho Internacional y Tratado constitucional europeo*. Madrid: Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos “Francisco de Vitoria”, Marcial Pons. 2006, pp. 205-206.

MOREIRO GONZÁLEZ, C. J. y DÍAZ NARVÁEZ, A. “Kratos y demos en la Unión Europea.” En MOLINA DEL POZO, C. F. (coord.) *Principios esenciales informadores en la construcción de la Unión Europea: homenaje a José Antonio Jáuregui*, págs. 31-44.

MOREIRO GONZÁLEZ, C.J. “El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea”. *Gaceta Jurídica de la CE*, Serie D, n° 19, enero de 1993, p. 180.

MORTATI, Constantino. *La Costituzione in senso materiale*. Milan: Giuffrè. 1940.

MOSLER, H. “Die Entstehung des Modells supranationaler und gewaltenteilender Staatenverbindungen in den Verhandlungen über den Schuman-Plan”. En *Probleme des Europäischen Rechts.Festschrift für W.Hallstein*. Frankfurt: Klostermann, 1996.

MOVIMENTO FEDERALISTA EUROPEO. *Il Progetto di Trattato per l'Unione Europea*. Pavia: Ed. Libera Associazione “Il Federalista”, 1984.

NAVARRO BATISTA, N. *Parlamento europeo y poder normativo en la Unión europea*, 2ª ed., Salamanca: Universidad de Salamanca, 1997.

NELSEN, B.F. y STUBB, C.G. *The European Integration*. Londres: Macmillan Press Ltd. 1998

NETTESHEIM, M. Developing a Theory of Democracy for the European Union. Berkeley: The Berkeley Electronic Press, 2006. (www.bepress.com/ils/iss9/art13).

NINATTI, S. *Giudicare la democrazia? Processo politico e ideale democratico nella giurisprudenza della Corte di Giustizia Europea*. Milano: Giuffrè, 2004.

NINATTI, S. *How Do Our Judges Conceive of Democracy? The Democratic Nature of the Community Decision-Making Process under Scrutiny of the European Court of Justice*. New York: Jean Monnet Chair Working Paper 10/03, 2003.

NINO, C.S. *Introducción al análisis del Derecho*. Barcelona: Ariel, 1987.

NOZICK, Robert. *Anarchy, State and Utopia*. Oxford: Blackwell. 1974.

OEFFER, S. “Europaäische Integration als Konstitutionalisierungsprozeß”. *Zeitschrift für Ausländischesöffentliches Recht und Völkerrecht*, 1999, pp 902-903.

OLESTI RAYO, Andreu. *Los principios del Tratado de la Unión Europea. Del Tratado de Maastricht al Tratado de Ámsterdam*. Barcelona: Ariel Derecho. 1998.

OLSEN, J.P. “How, then, does one get there? An Institutionalíist Response to Herr Fischer’s Vision of a European Federation”. *Arena Working Paper*. 2000 nº 22.

OLSEN, J.P. “Organising European Institutions of Governance. A Prelude to an Institutional Account of Political Integration”. *Arena Working Paper*. 2000, nº 2.

OLSEN, J.P. “Reforming European Institutions of Governance”. *JCMS*. 2002.

ONIDA, Valerio. “I principi fondamentali della Costituzione italiana”. En ARNATO, G. y BARBERA A. *Manuale di Diritto Pubblico*. Bologna: Il Mulino, 1984, pp. 92 y ss.

OPHÜLS, C.F. “Die Europäischen Gemeinschaftsverträge als Planungsvefassung”. En: KAISER, K. (dir.), *Recht und Politikder Planung in Wirtschaft und Gesellschaft*, 1965.

ORDOÑEZ SOLIS, D. “Los valores de democracia y de Estado de Derecho en la Constitución Europea”. *Noticias de la Unión Europea*, nº250, noviembre de 2005.

OREJA, M. “Una Constitución para Europa”, en *Política Exterior* nº 88. 2002.

OREJA, M. (dir.), *La Constitución Europea*, Actas de El Escorial. Madrid: Universidad Complutense, 1994.

OREJA, M. “La Conférence intergouvernementale 1996: quarante ans de coopération européenne à un tournant. *Revue de Marché Unique Européen*. 3, 1995, pp.5-12.

ORTEGA Y GASSET, J. *Europa y la idea de nación*. Madrid: Revista de Occidente en Alianza Editorial, 1985.

ORTEGA Y GASSET, J. *La rebelión de las masas*. Madrid: Revista de Occidente en Alianza Editorial, 2003.

ORTEGA Y GASSET, J. *Obras completas*. Madrid: Alianza, 1983.

OTT, A. and INGLIS, K. (eds.) *Handbook on European Enlargement*, The Hague: T. M. C. Asser Press, 2002.

PAPADOPOULOU, Rébecca-Emmanuèla. *Principes Généraux du Droit et Droit Communautaire. Origines et Concretisation*. Brussels: Bruylant. 1996.

PAREJO, Luciano. *Constitución y valores del ordenamiento jurídico*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1991.

PAREJO, Luciano. *Los valores superiores en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Libro Homenaje al prof. J.L. Villar Palasi. Madrid: Civitas, 1989.

PATEMAN, CAROL. *Participation and Democratic Theory*. Cambridge: Cambridge UP, 1970.

PATEMAN, CAROL. *The Problem of Political Obligation: A Critique of Liberal Theory*. Cambridge: Cambridge Political Press, 1985

PAUNER CHULVI, C. “La elección de los representantes al Parlamento Europeo en la Constitución Europea.” En: ALVAREZ CONDE, E. y GARRIDO MAYOL, V. (dirs.) *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I*. Valencia: Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana-Tirant lo Blanch, 2004, pp. 672-702.

PECES BARBA, Gregorio, FERNÁNDEZ, Eusebio, De Asís, Rafael. *Curso de Teoría del Derecho*. Madrid: 2000.

PECES-BARBA. G. “Reflexiones sobre la democracia en la sociedad” en LÓPEZ GARCÍA, J.A., DEL REAL ALCALÁ, A. y RUIZ RUIZ, A (eds.). *La democracia a debate*. Madrid: Dykinson, 2002.

PECES-BARBA. G. *La dignidad de la persona desde la Filosofía del Derecho*. Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid y Dykinson, 2003.

PECES-BARBA. G. *Los valores superiores*. Madrid: Tecnos, 1982.

PECES-BARBA. G. PECES-BARBA. G. *Ética, poder y Derecho. Reflexiones ante el fin de siglo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

PEDERSEN, M. N. “Euro-parties and European Parties: New Arenas, New Challenges

and New Strategies”. En ANDERSEN, S. Y ELIASSEN, K. *The European Union: How Democratic Is It?* Londres: Sage Publications, 1996.

PERELMAN, Ch. “Égalité et valeur”. *L'égalité*, 1971, vol. I págs. 319 y ss.

PÉREZ LUÑO, A. E. *Ciberciudadaní@ o ciudadani@.com*? Barcelona: Gedisa, 2004.

PÉREZ LUÑO, A. E. *Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*. Madrid: Tecnos, 1984.

PÉREZ LUÑO, A. E. *Dimensiones de la Igualdad*. Madrid: DYKINSON, 2007.

PÉREZ LUÑO, A. E. *Teoría del Derecho. Una Concepción de la experiencia jurídica*. Madrid: Tecnos, 1997.

PÉREZ VERA, E. “Citoyenneté de l’Union Européenne, nationalité et concition des étrangers”. 2008, pp. 899 y ss

PERNICE, I, “Der europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung“, *JöR* 48, 2000, pp. 205-232.

PERNICE, I. “Democratic Leadership in Europe: the European Council and the President o/ the Union”. *WHI Paper*. 2003, nº 1.

PERNICE, I. “Kompetenzabgrenzung im Europksichen Verfassungsverbund” *Juristen Zeitung*. 2000, pp 866-867.

PERNICE, I. “Europäisches und nationales Verfassungsrecht”. *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtsrechtslehrer*. Vol. 60, 2001, pp. 148-188.

PERNICE, I. "Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making revisited?" *CMLR*. 1999, pp. 703-705.

PERNICE, I. "Multilevel Constitutionalism in the European Union", *European Law Review*. 2002, pp. 511-529.

PERNICE, I. "The Role of National Parliaments in the European Union". *WHI Paper*. 2001, nº 5.

PESCATORE, P. "Some critical remarks on the Single European Act". *Common Market Law Review*, nº 1, 1987, pp. 9 y ss.

PESCATORE, P. *Les principes généraux du droit en tant que source du droit communautaire*. París: 12º Congreso de la FIDE. 1986.

PETSCHEN, S. "El Mandato para el Tratado de reforma: la consolidación definitiva de la Europa del establishment político de los Estados" Real Instituto Elcano, ARI 95/2007. Madrid: 2007. p.5. (www.realinstitutoelcano.org)

PETZINA, D. "The Origin of the European Coal and Steel Community: Economic Forces and Political Interests" *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft; Journal of Institutional and Theoretical Economics*. Vol 137. 1981, 450-468.

PIZZORUSSO, A. *Il patrimonio costituzionale europeo*. Bologna: Il Mulino, 2002.

PRESTON, C. *Enlargement and Integration in the European Union*, London/New York: Routledge, 1997.

PRIETO SANCHIS, L. “La doctrina de los principios generales del Derecho y la distinción entre reglas y principios”. En BETEGON, J. y otros. *Lecciones de Teoría del Derecho*. Madrid: McGraw-Hill, 1997.

PRIETO SANCHIS, L. *Sobre principios y normas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992.

PRIETO, LUIS. “Los valores superiores del Ordenamiento jurídico y el Tribunal Constitucional.” *Poder Judicial*, n° 11 (junio) 1984.

PRIOLLAUD, F. y SIRITZKY, D. *Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFUE)*. París : La Documentation Française, 2008

PRIOLLAUD, F.X. y SIRITZKY, D. *Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens (TUE-TFU)*. París: La documentation française, 2008.

PRIOLLAUD, F. y SIRITZKY, D. *La Constitution européenne. Texte et commentaires (TU-TFUE)*. París : La Documentation Française, 2005.

RAMÍREZ. V. El método parabólico para distribuir los escaños del Parlamento entre los Estados de la Unión Europea. Real Instituto Elcano, 2009.

RANGONI MACHIAVELLI, B. “Los movimientos sociales no lucrativos, expresión de la sociedad civil”. En VVAA: *Las ONG'S y los Partidos Políticos*. Madrid: DYKINSON, 2008.

RASMUSSEN, H. *On Law and Policy in the European Court of Justice: A comparative study in Judicial Policy making*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1986.

RAWLS, J. *Teoría de la Justicia*, trad. de M. D. González Soler. México: Fondo de Cultura Económica, 1985.

RAWORTH, P. "A Timid Step Forwards: Maastricht and the Democratisation of the European Community". *ELR*. 1994.

REIF, KARLHEINZ, "National Electoral Cycles and European Elections 1979 and 1984". *Electoral Studies*, 3, 1984, pp. 244-255.

REIF, KARLHEINZ (ed.) *European Elections 1979/81 and 1984. Conclusion and Perspectives from Empirical Research*. Berlin: Quorum. 1984.

REMIRO BROTONS, A. "Soberanía del Estado , libre determinación de los pueblos y principio democrático, en MARIÑO MENÉNDEZ F. M. (ed). *El Derecho Internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al profesor Castro-Rial Canosa, Madrid 2002*.

[REMIRO BROTONS, A. "Los límites de Europa como proyecto político". En Revista electrónica de Estudios Internacionales, nº 8, 2004,
http://www.reei.org/reei8/RemiroBrotons](http://www.reei.org/reei8/RemiroBrotons)

REQUEJO COLL, F. *Las democracias: democracia antigua, democracia liberal y Estado de bienestar*. Barcelona: Ariel, 1990.

RESS, G. "Democratic Decision-Making in the European Union and the Role of the European Parliament". En: CURTIN, D.; HEUKELS, T. *Institutional Dynamics of European Integration. Essays in Honour of H.G. Schemers*. Dordrecht: Martinus

Nijhoff Publishers, 1994. Vol II.

REUTER, P. “La Conception du Pouvoir Politique dans le Plan Schuman”. *Rev. Fr. Sc. Politique*. 1951. N° 1.

RHENISH, T. “The Political and Economic Foundations of the Rome Treaties” en T.B. OLESEN (ed) *Interdependence versus Integration. Denmark, Scandinavia and Western Europe, 1946-1960*. Odense: Odense University Press. 1995, 147-166.

RIDAO, JOSÉ MARÍA. *Weimar entre nosotros*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2004.

RIDOLA, P. “Il principio democratico”. En: VV.AA. *I costituzionalisti e l'Europa. Riflessioni sui mutamenti costituzionali nel processo di integrazione comunitaria*. Milano: Giuffrè, 2002.

RIDOLA, P. “La parlamentarización de las estructuras institucionales de la Unión Europea entre democracia representativa y democracia participativa”. *ReDCE*, nº 3, Enero- junio. 2005.

RIFKIN, J. “A new player at the global table –the birth of civil society politics” en VVAA. *Intercultural dialogue*, Comisión Europea- OPCE, Luxemburgo, 2003.

RIGAUX, M-F. *La théorie des limites matérielles à l'exercice de la fonction constituante*. Bruselas : Larcier, 1985.

ROBERT, L. “Partisanship and Party Formation in European Union Politics”, *Comparative Politics*. 1997, vol. 29, nº 2, January.

ROBINSON. R. *Definition*. Oxford: Oxford University Press, 1954.

RODRÍGUEZ ADRADOS, F. *La democracia ateniense*. Madrid: Alianza Editorial, 1975.

ROLDÁN BARBERO, Javier. *Democracia y Derecho Internacional*. Madrid: Civitas, 1994.

ROMO GARCÍA, MARÍA DE LA PEÑA. *Historia del Parlamento Europeo (1950-2000)*. Madrid: Universidad Rey Juan Carlos, Dykinson, 2001.

ROUSSEAU, J. J. *Del contrato social*. Madrid, Alianza Editorial, 1997.

ROVIRA, E. “La delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros”. *Revista de Estudios Políticos*. 2003, pp.81-110.

RUBIO LLORENTE, F. “Constitutionalism in the «integrated States of Europe»”. *JMWP*. 1998, nº 5.

RUÍZ MANERO, J. “Principios jurídicos”. En GARZON VALDÉS, E y LAPORTA, J. (eds.). Madrid: trota-CSIC-BOE, 1996.

RUIZ MIGUEL, Alfonso. “El futuro de la democracia. La mirada desde España”, en *Claves de la razón práctica*, nº 152, mayo, 2005.

RUÍZ-JARABO, D. “Técnica jurídica de protección de los derechos humanos en la Comunidad Europea”. *Revista de Instituciones Europeas*. 1990-1, p. 329.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S. “Cambios constitucionales en el Reino Unido de la Gran Bretaña”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 1, 1998.

SANCHEZ-CUENCA, I. “El déficit democrático en la Unión Europea”, en LLAMAZARES, I. y REINARES, F. *Aspectos políticos y sociales de la integración europea*.

SARTORI, Giovanni. *¿Qué es la democracia?* Madrid: Taurus, 2003.

SARTORI, Giovanni. *Elementos de teoría política* . Madrid: Alianza Editorial, 1992.

SARTORI, Giovanni. *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. Madrid: Taurus, 2001.

SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, 1988.

SARTORI, Giovanni. *Teoría de la democracia. 2. Los problemas clásicos*. Madrid: Alianza Editorial, 1988.

SCARPELLI, U. *Cos' è il positivismo giuridico*. Milano: Edizioni di Comunita.,1965.

SCHARPF, F.W. “Democratic Legitimacy under Conditions of Regulatory Competition: Why Europe Differs from the United States”. En: NICOLAIDIS, K.; HOWSE, R. (ed.). *The Federal Vision, Legitimacy and Levels of Governance in the United States and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

SCHARPF, F.W. *Gobernar en Europa ¿eficaz y democráticamente?* Madrid: Alianza, 2000.

SCHARPF, F.W. “Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und

deutscher Föderalismus im Vergleich“, *Politische Vierteljahresschrift*, 26, 1985, pp.349-350.

SHARPF, F. W. “Autonomieschonend und gemeinschaftsverträglich. Zur Logik einer europäischen Mehrebenen-Politik“. En WEIDENFELD, (Hrsg.). *Reform der Europäischen Union. Materialien zur Revision des Maastrichter Vertrages 1996*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 1995, p.84 y ss.

SHARPF, F. W. “Community and autonomy: multilevel policy-making in the European Union“. *Journal of European Public Policy*. 1:2, Autumm, 1994, pp. 219-242.

SCHEININ, M. “Principles of Justice, Human Rights and Constitutional Principles within the European Union: a Comment“, En PAASIVIRTA, E. y RISSANEN, K(eds.), *Principles of Justice and the Law of the European Union*. Helsinki: KATTI, 1995.

SCHIMMELFENNIG, F. “The normative origins of democracy in the European Union: toward a transformationalist theory of democratization“. *European Political Science Review*. Vol. 2 Issue 02. July, 2010 , pp. 211-233

SCHMIDT, V. “European Integration and Democracy: the Differences among Member States“. *J. Eur. Pub. Pol.* 1997.

SCHMITT VON SYDOW, H. “Liberté, démocratie, droits fondamentaux et État de droit; analyse de l’article 7 du traité UE“, *RDUE*, 2/2001, pp. 285-325.

SCHMITT, C. *Teoría de la Constitución*. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1934.

SCHMITT, C. *La tiranía de los valores*. Buenos Aires: Hydra, 2009.

SCHMITTER, P.C.; MAJONE, G.; MORAVICIK, A. “Democracy and Constitutionalism in the European Union”. *ECSA Review*. 2002.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo y democracia*. Madrid: Aguilar, 1968.

SCHÜTZE, R. “Analysis and reflections. Lisbon and the federal order of competences: A prospective analysis”. *European Law Review*. 2008, 33 (5), pp. 709 y ss.

SCHWARZE, J. “Sources of European Administrative Law”. En MARTIN, S. (ed.) *The construction of Europe. Essays in Honour of Emile Noël*. Dordrecht-Boston: Kluwer Academic Publisher, 1994.

SCHWARZE, J. “Tendencies Towards a Common Administrative Law in Europe”. *European Law Review*. 1991.

SCHWARZE, J. “The Administrative Law of the Community and the Protection of Human Rights”. *Common Market Law Review*, 1991.

SERRA CRISTOBAL, R. *El Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas*. Madrid: McGraw-Hill, 1996.

SETTEMBRI, P. “Transparency and the EU Legislator: ‘Let He Who is Without Sin Cast the First Stone’ ”. *Journal of Common Market Studies*. 2005, vol. 43, nº 3, pp. 637-654.

SHAW, J. “Sovereignty at the Boundaries of the Polity”. *Arena Working Paper*. 2002, nº 16.

SHAW, J. *European Union Citizenship: the IGC and Beyond*. Eur. Public Law, 1997.

SIEDENTOP, Larry. *La democracia en Europa*. Madrid: Siglo XXI de España editores, 2001.

SILVA DE LAPUERTA, R. “La protección jurisprudencial de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea: nacimiento y evolución”. En BENEYTO PÉREZ, J.M. (dir.), MAILLO GONZÁLEZ-ORÚS, J. y BECERRIL ATIENZA, B. (coords.) *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea. Tomo II. Derechos Fundamentales*. Pamplona: Aranzadi, 2009, p. 20.

STREECK, W. y SCHMITTER, P.C. "From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market", *Politics and Society* 19:133-64, 1991.

SIMON, P. “Y-a-t-il des principes généraux du droit communautaire? *Droits*, 1991, 14, pp.73 y 84.

SKINNER, Q. “The Italian city-republics”, en DUNN, J. (ed.), *Democracy: The Unfinished Journey, 508 BC to AD 1993*. Oxford: Oxford University Press. 1992.

SOLDATOS, P. *Le système institutionnel et politique des Communautés européennes dans un monde en mutation-Théorie et pratique*. Bruselas : Bruylant, 1989.

STANICIC, M. *Croatia on its Way towards the European Union*. Baden-Baden: Nomos, 2002.

STEIN, E. "International Integration and Democracy: No Love at First Sight". *AJIL*, 2001.

STEIN, E. "Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution. *American Journal of International Law*. 1981, vol 75, p. 1 y ss.

STEIN, E. "Lawyers, Judges and the Making of a Transnational Constitution". *American Journal of International Law*, 1981.

STEIN, E. *Derecho político*. Madrid: Aguilar, 1973.

STEIN, E. *Thoughts from a Bridge. A Retrospective of Writing on New Europe and American Federalism*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2000.

STEIN, T. "La Constitución Europea: Pasado, presente y futuro", *Anuario jurídico de la Rioja*, 2, 1996.

STEIN, T. "Die Durchsetzung der Verfassungsgrunlagen der EU in der Europäischen Verfassung- von art. 7 EUV zum Recht auf Ausschluss?" En CALLIES; ISAK (edits.) *Der Konventsentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung*, Schriften des Europa-Institutes der Universität des Saarlandes- Rechtswissenschaft, Band 49, Nomos-Verlag, Baden-Baden, 2004, pp. 111-120

SWANN, D. (ed.) *The Single European Market and Beyond. A Study of the Wider Implications of the Single European Act*. London and New York: Routledg, 1992

TAYLOR, Ch. "The Politics of Recognition" en GUTMANN, A. (ed.)

Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition. Princeton: Princeton University Press, pp.25-73.

TAYLOR, Ch. *La ética de la autenticidad*. Barcelona: Paidós, 1994.

TELÓ, M (dir.). *Démocratie et construction européenne*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 1995.

THATAM, A. F. *Enlargement of the European Union*. Austin, Boston, Chicago, Nueva York, Países Bajos: Wolters Kluwer, 2009.

THIEBAUT, C. *Vindicación del ciudadano. Un sujeto reflexivo en una sociedad compleja*. Barcelona: Paidós, 1998.

THOMSON, D. *Las ideas políticas*. Barcelona: Editorial Labor, 1967.

THYM, D. "In the Name of Sovereign Statehood: A Critical Introduction to the Lisbon Judgement of the German Constitutional Court". *Common Market Law Review*. 2009, vol. 46, p. 1795-1822.

TIZZANO, A: "La protection des droits fondamentaux en Europe. La Cour de justice et les juridictions constitutionnelles nationales". *Revue du droit de l'Union européenne*. 2006, nº 1, pp. 9-21.

TOUCHARD, Jean. *Historia de las ideas políticas*. Madrid: Tecnos, 1990.

TOURAINÉ, Alain. *¿Qué es la democracia?* Madrid: Temas de hoy, 1994.

TRÍAS, Eugenio. *La política y su sombra*. Barcelona: Anagrama, 2005.

TRUMAN, D.B. *The Governmental Process*. Nueva York: Alfred A. Knopf, 1951.

TRUYOL Y SERRA, A. *La integración europea. Análisis histórico- institucional con textos y documentos*. Vol. I, *Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1951-1979)*, Madrid: Tecnos, 2002.

TRUYOL Y SERRA, A. “El informe Tindemans”. *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, XXIX, 1976, nº1, pp. 91-99.

VAN DOORN, P. y ARNAUD, J.-P.: « Du marché unique á l'union européenne. La révolution a-t-elle eu lieu á Maastricht? », *Cahiers juridiques et fiscaux de l'exportation*. 1992, núm. 1, pp. 53-67.

VAN NUFFEL, P. “Appartenance à l’Union”. En AMATO, G; BRIBOSIA, H; DE WITTE, B. (Eds.), *Genèse et destinée de la Constitution Européenne*. Bruylant, 2007, pp.247-285.

VELASCO, J.C. “Democracia y deliberación pública”, *Confluencia XXI*, nº 6 (2009), p. 75 y ss.

VERHOEVEN, A. “How Democratic need European Members be? Some thoughts after Amsterdam”. *ELR*, 1998.

VERHOEVEN, A., *The European Union in Search of a Democratic and Constitutional Theory*. Londres: Kluwer, 2002.

VIDAL BENEYTO, JOSÉ (ed.). *Hacia una sociedad civil global*. Madrid: Taurus, 2003.

VILAS NOGUERA, J. “Los valores superiores del Ordenamiento jurídico”. *Revista Española de Derecho constitucional*. nº 12. Año 4. Set-dic, 1984.

VINTRÓ CASTELLS, J. y BILBAO UBILLOS, J.M. *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: De la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2011.

VOGIATZIS, N. “Is the European Citizens’ Initiative a Serious Threat for the Community Method?” *European Journal of Legal Studies* 6 (1). 2013, pp. 91-107.

VOLTAIRE. *Pensées sur le gouvernement*. O.C. Garnier, XXIII.

VON BOGDANDY, A. “Constitutional Principles”. En: VON BOGDANDY, A. y BAST, J. (eds.). *Principles of European Constitutional Law*. Oxford and Portland: Hart Publishing, 2007.

VON BOGDANDY, A. “The European Union as a supranational federation: a conceptual attempt in the light of the Amsterdam Treaty” 6 *Colum. J. Eur. L.*, pp. 27-54.

WEBER, Max. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica, 1994.

WEILER J. H. H. y Trachtman J. P., *European Constitutionalism and its Discontents*, Nw. J. Int'l Law & Bus., 1997.

WEILER J. H. H., Haltern U. R. y Mayre F. C. *European Democracy and its Critique*, in Hayward J., *The Crisis of Representation in Europe*. London, F. Cass Ed., 1995.

WEILER, J. H. H. "European Democracy and the Principle of Constitutional Tolerance: the Soul of Europe". En: CERUTTI, F.; RUDOLPH, E. (ed.). *A Soul for Europe*. Virginia: Peeters Leuven – Sterling, 2001.

WEILER, J. H. H. "European Models, Polity, People and System". En: CRAIGHARLOW. *Law-making in the European Union*. London: Kluwer Law, 1998.

WEILER, J. H. H. "Pride and Prejudice – Parliament v. Council". *ELR*, 1989.

WEILER, J. H. H. "Prologue: Amsterdam and the Quest for Constitutional Democracy". En: O'KEEFFEE, D.; TWOMEY, P. (ed.). *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*. Oxford: Hart Publishing, 1999.

WEILER, J. H. H. "The European Courts of Justice: Beyond "Beyond Doctrine" or the Legitimacy Crisis of European Constitutionalism". En: SLAUGHTER, A.; STONE SWEET,

WEILER, J.H.H. "Europe after Maastricht- Do the New Clothes have an Emperor? En: *Democratic and Legal Problems in the European Community*. IUSSEF, nº 12, 1993.

WEILER, J. H. H. *Problems of Legitimacy in Post 1992 Europe*. Aussenwirtschaft, 1991.

WEILER, J.H.H. *The Constitution of Europe, "Do the New Clothes Have an Emperor?" and Other Essays on European Integration*, Cambridge University Press, 1999.

WEILER, J.H.H. *The German Maastricht Decision*, Harvard J. Monnet W.P. S. , n.º 6/95.

WEILER, J.H.H. *The Selling of Europe: the Discourse of European Citizenship in the IGC19996*, , Harvard J. Monnet W.P. S. , n.º 3/96.

WESTLAKE, M. *The Council of the European Union*. London: Catermill Publ., 1995.

WHEATLEY, S. "Democracy in International Law: a European Perspective". *ICLQ*, 2002.

WIERZBICKA, Anna. *Semantics, Culture and Cognition*. Nueva York: Oxford University Press, 1992.

WILLIAMS, G.I. "The controversy Concerning the Word Law", *Archiv für Rechts- und-Sozialphilosophie*, 1949-1950.

WINCOTT, D. "Does the European Union Pervert Democracy? Questions of

Democracy in New Constitutionalist Thought on the Future of Europe.” *E.L.J.* 1998.

WITTE, B. de. “Rules of Change in International Law: How Special is the European Community?”. *Netherlands Yearbook of International Law*. 1994.

XIFRA, J. “El lobbying europeo: escenario y bases para su desarrollo”. *Revista Organicom*, año 8, nº 14, 1º semestre de 2011, p 175 y ss.

YANEVA, T. “Borderlines of Union citizenship”. *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 34, 4, 2007, pp. 407 y ss.

ZAMBARANO, María. *La agonía de Europa*. Madrid: Mondadori, 1988.

ZILLER, J. “The German Constitutional Court’s Friendliness towards European Law. On the Judgement of Bundesverfassungsgericht over the Ratification of the Treaty of Lisbon”. *European Public Law*, 2010, p. 53-73.

ZILLER, J. “Valores y objetivos”. En: MÉNDEZ DE VIGO I. (dir.). *¿Qué fue de la Constitución Europea? El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, Madrid: Planeta, 2007.

ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoría General del Estado*. México: UNAM, 1987.

ZULEEG, M. “Demokratie durch Rechtsprechung”. En: KRÄMER, L.; MICKLITZ, H.-W.; TONNER, K. (ed.). *Law and Diffuse Interests in the European Legal Order, Liber amicorum Norbert Reich*. Baden Baden: Nomos, 1997.

ZULEEG, M. *Demokratie und Wirtschaftsverfassung in der Rechtsprechung des*

Europäischen Gerichtshofs. Eur, 1982.

INSTRUMENTOS NORMATIVOS Y DOCUMENTOS OFICIALES.⁹⁷⁵

Declaración de Robert Schuman, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, de 9 de mayo de 1950.

Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, firmado en París el 18 de abril de 1951.

Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), firmado en Roma el 25 de marzo de 1957.

Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), firmado en Roma el 25 de marzo de 1957.

Resolución de adopción de un proyecto de convenio sobre la elección de la Asamblea Parlamentaria Europea por sufragio universal directo, de junio de 1960. *Annuaire Européen*, VIII. 1960, pp. 486 y ss

Declaración de la Comisión Europea con ocasión de realizarse la Unión Aduanera, de 1 de julio de 1968 (Bulletin des Communautés Européennes, nº 7, de 1968, pp. 5-8)

Tratado por el que se modifican ciertas disposiciones presupuestarias de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado que establecía un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas, de 22 de abril de 1970.

⁹⁷⁵ Por orden cronológico.

Informe del Grupo ad hoc para el examen del problema del incremento de las competencias del Parlamento Europeo (Informe Vedel). Bruselas, 25 de marzo de 1972. Bull. CE, supplément 4/72.

Declaración de la primera conferencia en la cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno de la Comunidad Ampliada, París, 20 de octubre de 1972. *Bol. CE*, 10-1972, pp. 13-23.

Resolución del Parlamento Europeo relativa a la adopción de un proyecto de convención que instituye la elección de los miembros del Parlamento Europeo por sufragio universal directo, de 14 de enero de 1975. *Bol. CE*, 1- 1975, nº 2501-2503, pp. 109-114

“Informe sobre la Unión Europea”, que fue presentado al Consejo Europeo por el primer ministro belga, Leo Tindemans, el 29 de diciembre de 1975. *Suppl. Bol. CE*, 1-1976, pássim.

Informe redactado en nombre de la Comisión de Asuntos Jurídicos sobre el nombramiento de un Defensor del Pueblo europeo por el Parlamento Europeo, 6 de abril de 1979 (Ponente: Sir Darek Walter-Smith) PE 57.508/fin. Doc. 29/79.

Resolución relativa al nombramiento, por el Parlamento Europeo de un Defensor del Pueblo Europeo. (*DOCE C* 140, de 5 de junio de 1979, p. 153).

Informe de la Comisión de 23 de mayo de 1979 relativo a la solicitud de adhesión de Grecia. *DO L* 291 de 19 de noviembre de 1979

Declaración solemne sobre la Unión Europea, Consejo Europeo de Stuttgart, 19 de junio de 1983, *Bol. CE*, 6/1983.

Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea aprobado por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984. *Bol. CE*, 2/1984.

Conclusiones de la presidencia sobre los trabajos del Consejo Europeo de Fontainebleau, 25 y 26 de junio de 1984, *Bol. CE*, 6/1984

Informe provisional del Comité ad hoc para las cuestiones institucionales, dirigido al Consejo Europeo de Dublín de 3 y 4 de diciembre de 1984 (Informe Dooge I), *Bol. CE*, 11/1984.

Informe del Comité ad hoc para las cuestiones institucionales, dirigido al Consejo Europeo de Bruselas de 29 y 30 de marzo de 1985 (Informe Dooge II). *Bol. CE*, 3/1985.

Informe del Comité ad hoc “Europa de los ciudadanos”, dirigido al Consejo Europeo de Bruselas de 29 y 30 de marzo de 1985 (Informe Adonnino I). *Bol. CE*, 3/1985.

Informe del Comité ad hoc “Europa de los ciudadanos”, dirigido al Consejo Europeo de Milán de 28 y 29 de junio de 1985 (Informe Adonnino II). *Bol. CE*, 6/1985.

Dictamen de la Comisión de 31 de mayo de 1985 relativo a las solicitudes de adhesión a las Comunidades Europeas del Reino de España y de la República Portuguesa. *DO L* 302 de 15 de noviembre de 1985.

Resolución del Parlamento Europeo de 11 de diciembre de 1985 sobre las declaraciones del Consejo y la Comisión relativas a la reunión de del Consejo Europeo de 2 y 3 de diciembre de 1985 en Luxemburgo. *DO* C 325 de 31 del 12 de 1985, p. 60.

Resolución sobre la posición del Parlamento Europeo respecto del Acta Única Europea aprobada por la Conferencia Intergubernamental los días 16 y 17 de diciembre de 1985, 16 de enero de 1986. *DOCE*, nº C 36, 17 de febrero de 1986.

Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo el 17 y 28 de febrero en Luxemburgo y La Haya. *DO* L 169 de 29 de junio de 1987.

Resolución de 17 de abril de 1986 sobre la Unión Europea y el Acta Única. *DOCE* C 120 de 20 de marzo de 1986.

Resolución de 23 de octubre de 1986 sobre los procedimientos de ratificación del Acta Única Europea por los Parlamentos nacionales y sobre la realización de la Unión Europea. *DOCE* C 297 de 24 de noviembre de 1986, p. 119.

Resolución del Parlamento Europeo sobre la Conferencia Intergubernamental decidida por el Consejo Europeo. 3 de noviembre de 1989. *DOCE*, C 323-313, 27 de diciembre de 1989.

Aide-mémoire du gouvernement belge. Documento de la Comisión SI (90) 232 de 26 de marzo de 1990.

Consejo Europeo extraordinario de Dublín de 28 de abril de 1990. Conclusiones de la Presidencia: *Bol. CE* 1990/4,

Consejo Europeo de Dublín de 25 y 26 del junio del 1990. Conclusiones de la Presidencia. *Bol CE* 1990/6.

Resolución sobre las orientaciones del Parlamento Europeo acerca de un Proyecto de Constitución para la Unión Europea (Primer Informe Colombo), 11 de julio de 1990, en *DOCE*, nº C231, 17 de septiembre de 1990.

Resolución del Parlamento Europeo de 12 de julio de 1990, *DOCE* C 231 del 17 de septiembre de 1990, pp. 163 y ss.

Resolución del Parlamento Europeo de 12 de julio de 1990, *DOCE* C 231 del 17 de septiembre de 1990, pp. 165 y ss.

Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. *DO* C 191 de 29 de julio de 1992.

Declaración relativa a la cooperación con las asociaciones de solidaridad nº 23 aneja al TUE adoptada en Maastricht en 1992.

Resolución del Parlamento sobre la Constitución de la Unión Europea de 10 febrero de 1994. Doc. A3/0064/94.

Informe del Grupo de Reflexión, Bruselas, 5 de diciembre de 1995. SN 520/95.

Informe de la Comisión de 28 de febrero de 1996 “Reforzar la unión política y prepara la ampliación”. COM (96) 90.

Resolución del Parlamento Europeo de 13 de mayo de 1996, *DO C 96* de 1 de abril de 1996, p. 77.

Resolución del Parlamento Europeo de 16 de enero de 1997 sobre el Consejo Europeo. *DO C 33* de 3 de febrero de 1997, p. 63.

Resolución del Parlamento Europeo de 16 de enero de 1997. *DO C 33* de 3 de febrero de 1997, p. 66.

Resolución del Parlamento Europeo de 12 de junio de 1997 sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales. *DO C 200* de 30 de junio de 1997, p. 153.

Agenda 2000: por una Unión más fuerte y más amplia» COM (97) 2000, de 16 de julio de 1997.

Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado el 2 de octubre de 1997. *DO C 340* de 10 de noviembre de 1997.

Declaración sobre las actividades de voluntariado nº 38 aneja al Tratado de Amsterdam en 1997.

Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de 22 de diciembre de 1998 (*DO C 73*, de 17 de marzo de 1999).

Dictamen CESE de 22.9.1999 sobre “El papel y la contribución de la sociedad civil organizada en la construcción europea. CES 851/99 DO C 329 de 17.11.1999.

Dictamen de la Comisión en virtud del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea sobre la reunión de una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de modificar los Tratados: “Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito”. COM (2000) 34, de 26 de enero de 2000.

Declaración relativa al futuro de la Unión, nº 23 aneja al tratado de Niza (2000).

Documento de Trabajo de la Comisión Europea COM (2000) 11 final, “The Commission and non-governmental organizations: building a stronger partnership.

Consejo Europeo de Lisboa, 23 y 24 de marzo de 2000. Conclusiones de la Presidencia. SN 100/01 ADD 1 REV 1.

Contribución complementaria de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre las reformas institucionales: El estatuto de los partidos políticos europeos. COM (2000) 444 final, de 12 de julio de 2000.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada solemnemente el 18 de diciembre de 2000 por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. DO C 364/01 de 18 de diciembre de 2000.

Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado el 26 de febrero de 2001, firmado el 26 de febrero de 2001. DO C 80 de 10 de marzo de 2001.

La gobernanza Europea. Un libro blanco. COM (2001) 0428 final. DOI n° 287 de 12/10/2001 p. 0001 – 0029.

Anexo a las Conclusiones de la Presidencia: Declaración sobre el futuro de Europa Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. SN 300/1/01 REV 1.

Informe del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales en el marco de la construcción europea de 23 de enero de 2002 PE. Doc. A5-0023/2002, "Informe Napolitano".

Discours prononcés lors de la session inaugurale de la Convention le 28 février 2002. Discours introductif du président V. Giscard d'Estaing à la Convention sur l'avenir de l'Europe. CONV 4/02.

Dictamen de 25 de abril de 2002 sobre el "Libro Blanco de la Comisión: un nuevo impulso a la Juventud Europea" COM (2001) 681 final. Doc. CES 582/2002.

Dictamen CESE de 20 de marzo d 2002, relativo a "El libro blanco sobre la Gobernanza Europea", doc. CES 357/2002.

Decisión del Consejo 2002/772/EC, EURATOM de 25 de junio, 23 de septiembre de 2002, por la que se modifica el Acta relativa a la elección de diputados al Parlamento Europeo por sufragio directo, anejo a la Decisión 76/787/ESCC (DO L 283 de 21 de octubre de 2002).

Informe final del Grupo IV sobre el papel de los parlamentos nacionales. Bruselas, 22 de octubre de 2002. CONV 353/02.

Anteproyecto de Tratado Constitucional. 28 de octubre de 2002. CONV 369/02.

Resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales en el marco de la construcción europea (2001/2003(INI) DOCE C 248E de 21 de noviembre de 2002.

Informe final del Grupo IX “Simplificación”, Bruselas 29 de noviembre de 2002. CONV 424/02.

Comunicación de la Comisión Europea de 11 de diciembre de 2002, COM (2002) 704 final. Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo - Principios generales y normas mínimas para la consulta de la Comisión a las partes interesadas.

Documento del Praesidium 528/03, de 6 de febrero de 2003.

Ficha de análisis de las propuestas de enmiendas relativas a la vida democrática de la Unión. -Proyectos de artículos relativos a la Parte I de la CE, Título VI (artículos 33 a 37). 15 de abril de 2003. CONV 670/03.

Informe resumido de la sesión plenaria, 24 y 25 de abril de 2003. 30 de abril de 2003. CONV 696/ 03.

Texto de la Parte I y de la Parte II. 12 de junio 2003. CONV 797/1/03

Informe de síntesis sobre el pleno de 5 de junio de 2003. 17 de junio de 2003. CONV 798/03.

Informe Resumido del Pleno. 11 y 13 de junio de 2003. 19 de junio de 2003. CONV 814/03.

Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. 18 de julio de 2003. CONV 850/03.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión, Bruselas, 10 de octubre de 2003, COM (2003) 606 final.

Reglamento (CE) 2004/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea.

Acuerdo Interinstitucional “Legislar mejor” de 2003 (*DO* C 321, de 31 de diciembre de 2003).

Anexo a la Decisión del Consejo 2004/100/CE, de 26 de enero de 2004, por el que se establece un programa de acción comunitario para la promoción de la ciudadanía europea activa. *DO* L 30 DE 4.2.2004.

Reglamento (CE) nº 553/2004 del Consejo, de 22 de marzo de 2004, sobre el establecimiento de asociaciones en el marco del proceso de estabilización y asociación.

Dictamen sobre la solicitud de adhesión a la Unión Europea presentada por Croacia de 20 de abril de 2004. COM (2004) 0257 final.

Resolución del PE de 20 de abril de 2004, sobre la Comunicación de la Comisión sobre el artículo 7 del Tratado de la Unión Europea: respeto y promoción de los valores en los que está basada la Unión, DO C 104, 30 de abril de 2004

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 6 de octubre de 2004, titulada “Recomendación de la Comisión Europea relativa a los progresos realizados por Turquía en vistas a la adhesión”.COM (2004) 656 final

Tratado por el que se establece una Constitución para Europa firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 DO C 310 de 16 de diciembre de 2004.

Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de la antigua República Yugoslava de Macedonia a la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 9 de noviembre de 2005. COM (2005) 562 final.

Libro Verde. Iniciativa Europea en favor de la Transparencia. COM (2006) 194 final, de 3 de mayo de 2006.

Consejo Europeo de Bruselas. 15 y 16 de junio de 2006. Conclusiones de la presidencia. 10633/1/06 REV1.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea tal y como fue adoptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo acompañado de las Explicaciones del Praesidium de la Convención Europea. DO C 303 de 14 de diciembre de 2007.

Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007, C DO C 115 de 9 de mayo de 2008.

Reglamento (CE) 1524/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2007 por el que se modifica el reglamento (CE) 2004/2003 relativo al estatuto y la financiación de los partidos políticos a escala europea.

Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de mayo de 2009, por la que se solicita a la Comisión que presente una propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la aplicación de la iniciativa ciudadana (2008/2169(INI))

Libro Verde sobre una Iniciativa Ciudadana Europea. COM (2009) 622 final, de 11 de noviembre de 2009.

Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Islandia a la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 24 de febrero de 2010. COM (2010) 62.

Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Albania a la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 9 de noviembre de 2010. COM (2010) 680 final.

Bosnia and Herzegovina 2010 progress report, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011 de 9 de noviembre de 2010. COM (2010) 660

Iceland 2010 progress report, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011 de 9 de noviembre de 2010. COM (2010) 660

Bosnia and Herzegovina 2010 progress report, accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2010-2011 de 9 de noviembre de 2010. COM (2010) 660

Reglamento (UE) nº 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la Iniciativa Ciudadana Europea.

Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajan por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea L 191/29, de 22 de julio de 2011.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 12 de octubre de 2011. Estrategia de ampliación y principales retos 2011-2012. COM (2011) 666 final.

Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Serbia a la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 12 de octubre de 2011. COM (2011) 688 final.

Dictamen de la Comisión sobre la solicitud de adhesión de Montenegro a la Unión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 9 de noviembre de 2011. COM (2010) 670.

Tratado de adhesión de Croacia a la Unión Europea el 10 de diciembre de 2012 (DO L 112, de 24 de abril de 2012

“Código de conducta de los diputados al Parlamento Europeo en materia de intereses económicos y conflictos de intereses” DOUE C 165 E/70, de 11 de junio de 2013.

Comunicación de la comisión relativa a la Iniciativa Ciudadana Europea “El Derecho al agua y el saneamiento como derecho humano. ¡El agua no es un bien comercial sino un bien público!” COM (2014) 177 final, de 19 de marzo de 2014.

Comunicación de la comisión sobre la iniciativa ciudadana europea "Uno de nosotros" COM (2014) 355 final de 28 de mayo de 2014.

Comunicación de la comisión sobre la iniciativa ciudadana europea "stop vivisection" (freno a la vivisección) C (2015) 3773 final del 3 de junio de 2015.

JURISPRUDENCIA.

TJCE, sentencia de 13 de junio de 1958, *Meroni/Alta Autoridad* (956, Rec., p.1).

TJCE sentencia de 27 de febrero de 1962, *Comisión/Italia* (10/61, Rec., p. 23).

TJCE sentencia de 5 de febrero de 1963, *Van Gend & Loos* (26-62. Rec., p.339).

TJCE sentencia de 12 de noviembre de 1969, *Stauder* (29/69, Rec., p. 419).

TJCE sentencia de 17 de diciembre de 1970, *International Handelsgesellschaft* (17/70, Rec., p. 1135).

TJCE sentencia de 17 de diciembre de 1970, *Kóster*, (25/70, Rec., p. 1176).

TJCE sentencia de 27 de octubre de 1971, *Rheinmüller* (6/71, Rec., p. 839).

TJCE sentencia de 14 de mayo de 1974, *Nold* (4/73, Rec., p. 491).

TJCE sentencia de 4 de diciembre de 1974, *Van Duyn* (41/74, Rec., p. 1227).

TJCE sentencia de 8 de abril de 1976, *Defrenne II* (C-43/75, Rec., p. 455).

TJCE sentencia de 9 de marzo de 1978, *Simmenthal* (C- 106/77, Rec., p. 629).

TJCE sentencia de 15 de junio de 1978, *Defrenne III* (C-149/75, Rec., p.1365).

TJCE sentencia de 27 de febrero de 1980, *Just* (68/79, Rec., p. 501).

TJCE sentencia de 18 de marzo de 1980, *Forges de Thy-Marcinelle/Comisión* (26 y 86/79, Rec., p. 1083).

TJCE sentencia de 8 de octubre de 1980, *Überschärf* (C-810/79, Rec., p. 2747).

TJCE sentencia de 29 de octubre de 1980, *Roquettes Frère/ Consejo* (138/79, Rec., p.3333).

TJCE sentencia de 29 de octubre de 1980, *Maizena GMBH/ Consejo* (139/79, Rec., p. 3393).

TJCE sentencia de 5 de mayo de 1981, *Comisión/Reino Unido* (804/79, Rec., p. 1045).

TJCE sentencia de 10 de julio de 1984, *Kent Kirk* (63/83, Rec., p. 2689).

TJCE sentencia de 13 de noviembre de 1984, *Racke* (C-283/83. Rec., p.03791).

TJCE sentencia de 14 de noviembre de 1985, *Neumann* (299/84, Rec., p. 3663).

TJCE sentencia de 15 de mayo de 1986, *Johnston* (C- 222/84, Rec., p. 1651).

TJCE sentencia de 16 de junio de 1986, *Racke* (C-162/96, Rec., I-3688).

TJCE sentencia de 10 de julio de 1986, *R. Wybot- inmunidad de los diputados europeos* (C-145/85, Rec., p. 2391).

TJCE sentencia de 25 de noviembre de 1986, *Klensch* (C-201/85, Rec., p.3477).

TJCE Sentencia de 15 de octubre de 1987, *Heylens* (C- 222/86, , Rec., p. 4097).

TJCE Sentencia de 18 de octubre de 1989, *Orkem* (C-374/ 87, ,Rec., p. 3283).

TJCE sentencia de 13 de noviembre de 1990, *La Reine/FEDESA* (C-331/88, Rec., p. 4057).

TJCE sentencia de 22 de mayo de 1990, *Parlamento/ Consejo, “Chernobyl”* (C-70/88, Rec., p. I-2041).

TJCE sentencia de 11 de junio de 1991, *Comisión/Consejo* (C-300/89, Rec. p. I -2867).

TJCE Sentencia de 21 de noviembre de 1991, *TU München* (C-269/90, Rec., p. I-5469).

TJCE dictamen de 14 de diciembre de 1991 (1/91, Rec., p. 1-6079), *sobre el Proyecto de acuerdo entre la Comunidad por una parte, y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio por otra parte, sobre la creación del Espacio Económico Europeo*.

TJCE sentencia de 10 de marzo de 1992, *Canon/Comisión* (C 181/87, Rec., p. 1283).

TJCE Sentencia de 31 de marzo de 1992, *Burban* (C-255/90 , Rec., p. I-2253).

TJCE sentencia de 3 de diciembre de 1992, *Borelli* (C-97/91, Rec., p. I-6313).

TJCE sentencia de 2 de marzo de 1994, *Parlamento Europeo/Consejo de las Comunidades Europeas* (C-316/91, Rec., p. I-625).

TJCE sentencia de 9 de agosto de 1994, *Francia/Comisión* (C-327/91. Rec., p. I-3641, p.25).

TPI Sentencia de 6 de diciembre de 1994, *Lisrestal* (T-450/93, Rec., p. II-1177).

TJCE sentencia de 30 de marzo de 1995, *Parlamento Europeo/ Consejo de la Unión Europea* (C-65/93, Rec., p. I-643).

TPI Sentencia de 18 de septiembre de 1995, *Nölle* (T-167/94, ,Rec., p. II-2589).

TJCE sentencia de 17 de octubre de 1995, *Kalanke* (C-450/93, Rec., p. I-03051).

TJCE sentencia de 17 de abril de 1997, *EARL* (C-15/95. Rec., p.01961).

TJCE sentencia de 11 de noviembre de 1997, *Marschall* (C-409/95, Rec. I-06363).

TJCE sentencia de 2 de marzo de 1999, *El Yassani* (C-416/96. Rec., p. I-1209, p.47).

TPI Sentencia de julio de 1999, *New Europe Consulting y otros* (T-231/97, Rec., p. II-2403).

TJCE sentencia de 23 de noviembre de 1999, *Portugal/Conseil* (C 149/96, Rec., p. I-8395).

TJCE sentencia de 28 de marzo de 2000, *Badeck* (C-158/97, Rec., p. I-1875).

TJCE sentencia de 12 de julio de 2001, *H. Jippes* (C 189/01, Rec., p. I-5653).

TJCE sentencia de 23 de octubre de 2007. *República de Polonia/Consejo de la Unión Europea* (C-273/04, Rec., p. I-8925).

TJUE de 21 de julio de 2011, *Reino de Suecia / Comisión Europea y MyTravel Group plc.* (C-506/08 P, Rec., p. I-06237).

TJUE de 21 de septiembre de 2010, *Reino de Suecia / Association de la presse Internationale ASBL (API) y Comisión Europea* (C-514/07 P, Asuntos acumulados C-514/07 P, C-528/07 P, C-532/07 P, Rec., p. I-08533).

TJUE de 3 de julio de 2014, *Consejo de la Unión Europea / Sophie In't Veld* (C-350/12 P. Pendiente de recopilación).

TJUE de 11 de junio de 2014, *Comisión Europea / Consejo de la Unión Europea* (C-377/12. Pendiente de recopilación).

TJUE de 2 de octubre de 2014, *Guido Strack / Comisión Europea* (C-127/13 P. Pendiente de recopilación).

TJUE de 14 de abril de 2015, *Consejo de la Unión Europea / Comisión Europea* (C-409/13. Pendiente de recopilación).